THE UNIVERSITY

OF ILLINOIS

LIBRARY

350
In8
1910'

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/rapports1910inte_0

ROYAUME DE BELGIQUE

375
63

PREMIER CONGRÈS INTERNATIONAL

DES

SCIENCES ADMINISTRATIVES

à l'Exposition Universelle et Internationale

DE **Bruxelles 1910**

SOUS LE HAUT PROTECTORAT DE S. M. LE ROI DES BELGES

le Haut Patronage du Gouvernement

ET LA PRÉSIDENCE D'HONNEUR

de **M. Schollaert,** Ministre de l'Intérieur et de l'Agriculture, Chef du Cabinet
de **M. le Bon Descamps,** Ministre des Sciences et des Arts,
de **M. Beernaert,** Ministre d'État,
et de **M. Dupont,** Ministre d'État, Vice-Président du Sénat.

SECTION I.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES.

BRUXELLES
J. GOEMAERE, IMP. DU ROI, ÉDITEUR
21, rue de la Limite, 21

1910

350
Ins
1910

Congrès international des Sciences administratives.

BRUXELLES 1910.

COMMISSION ORGANISATRICE.

Présidents :

M. COOREMAN,

Président de la Chambre des Représentants, ancien Ministre de l'Industrie et du Travail.

M. MAX,

Bourgmestre de la Ville de Bruxelles.

M. TIBBAUT,

Membre de la Chambre de Représentants.

Membres :

LES PRÉSIDENTS ET SECRÉTAIRES DES BUREAUX DES SECTIONS.
LE COMMISSAIRE GÉNÉRAL, LES PRÉSIDENTS ET SECRÉTAIRE DU COMITÉ DES RÉCEPTIONS.

Secrétaires généraux :

M. NERINCX,
Professeur à l'Université,
36, rue Marie-Thérèse, LOUVAIN.

M. P. DEVUYST,
Docteur en droit,
Inspecteur principal au Ministère de l'Intérieur
et de l'Agriculture,
22, avenue des Germains, BRUXELLES.

Trésorier général :

M. PIEN, 44, rue Rubens, BRUXELLES.

Secrétaires :

CH. COLLARD, avocat, rue Léopold, 22, Louvain.

E GILMONT, docteur en droit, chef de bureau honoraire au Ministère de l'Intérieur, rue de la Loi, 187, Bruxelles.

J. INGENBLEEK, docteur en sciences politiques et administratives, 34, avenue des Nerviens, Bruxelles.

R. MARCQ, avocat, rue Hydraulique, 5, Bruxelles.

Ire SECTION. — *Administrations communales.*

Présidents :

MM.

Sauveur, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture ;

Devos, bourgmestre de la ville d'Anvers.

Vice-Présidents :

MM.

Kleyer, bourgmestre de la ville de Liége ;

Delcroix, directeur au Ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture.

Secrétaires correspondants :

MM.

Biddaer, secrétaire communal d'Anderlecht-lez-Bruxelles ;

Jacquart, chef de division au Ministère de l'Intérieur ;

Vauthier, professeur à l'université, chef du service du Contentieux de la ville de Bruxelles.

Membres :

MM.

Louis de Béthune (baron), avocat et conseiller communal à Alost ;

F. Bernier, conseiller communal, homme de lettres, 212, chaussée de Charleroi, Saint-Gilles-lez-Bruxelles ;

du Monceau de Bergendal (Comte), bourgmestre de Bonlez, avenue des Germains, Bruxelles ;

Dierckx, commissaire de l'arrondissement d'Anvers, chef de cabine du Ministre de l'Intérieur ;

Gyselynck, directeur de l'administration communale d'Anvers ;

Novent, président de la Fédération nationale des employés communaux, chef de bureau à l'administration communale de Verviers ;

Reynaert, ancien représentant, bourgmestre de Courtrai ;

William Roelants, chef de division au Gouvernement provincial du Limbourg.

202019

TABLE DES MATIÈRES.

SECTION I. — ADMINISTRATIONS COMMUNALES.

A. — Services administratifs des villes et des communes.

1. Organisation générale de l'administration locale : Autonomie communale, désignation des membres des comités exécutifs.

1. G. W. G. Bruins. De gemeentelijke autonomie in Nederland.
2 Van Brakel. De verkiezing der leden van het College van dagelijksch bestuur
3 Schoch. Die Gemeindeautonomie in der Schweiz.
4. Berthélemy H. Le contrôle exercé en France par le pouvoir central sur l'administration des communes.
5. E.-R. Pickmere. Municipal Government and Administration in England.
6 Willis Bund. English local administration.
7 Bushell M A Central control of local government.
8 Sir H. G. Fordham. L'exécutif dans l'administration locale anglaise.
9. Right Hon. H. Hobhouse. Local government and state bureaucracy.
10 Genot. Restrictions que l'intérêt général impose à l'autonomie communale.
11. José Luis Garcia. Un projet d'organisation communale en Espagne.
12 Valdavieso.

2. Police des villes et des campagnes; protection des personnes et des biens.

1. Politis. Pouvoir des maires touchant le personnel de la police.
2. Scelle. Recours juridictionnels contre les décisions des agents exécutifs locaux.
3. Michoud. La responsabilité des communes en cas d'émeute.
4 Genot. Protection contre les abus individuels du droit de police des autorités locales.

3. Hygiène.

1. Richard A. Robinson. British Administrative Methods for repressing the adulteration of Food.

2. Guido Bordoni Uffreduzzi. Ordinamento dei servizi di igiene publica a Milano.
3 Dr Charles Porter. Sanitary Administration in Towns.

4. Finances. Gestion des biens de la commune; conditions des emprunts.

1 Vauthier. Les taxes de la voirie
3. Cattaneo Mario. La municipalizzazione delle case popolari in Italia e specialmente a Milano.
4. Wettstein. Die Gemeindesteurn in der Schweiz.
5 Delpech. Pouvoirs des autorités locales en matière d'emprunts.
7. Basdevant. Pouvoir des autorités locales d'établir des impôts ou taxes.
8 Laferrière. Contrôle des contribuables sur l'administration financière des conseils municipaux.
9. E. M. Konstam. Les impôts sur l'immeuble en Angleterre.
10. Prof. Lawrence R. Dicksee. Auditing, with special reference to the accounts of Local Authorities.
11 Arthur Collins. The Administration of Local Government Finance in England and Wales.
12. Ledoux N Statistique sur les finances locales françaises.
13. Bouvier. La plus-value des immeubles en France.
14 Genot V. Contrôle de la comptabilité communale.
15. Louis André. Les taxes de plus-value immobilière.

5. Bienfaisance.

1. De Queker. L'assistance par le travail.
2. Camillo Platner. Formes légales de la bienfaisance publique en Italie.
3. A. Typaldo-Bassia. Notes sur la législation grecque en matière d'assistance publique.
4. Sidney Webb. The impending revolution in the english Poor Law.
5 Miguel Allué Salvator. La beneficiencia publica y el indigente extrangero.

6. Moyens de communication. Embellissements, plantations; esthétique des villes; conservation des sites et des monuments.

1 Buls. Esthétique des villes.
4 H. Hampton Copnall. Highway Administration in England.

7. Protection du commerce, de l'industrie et du travail, expansion économique.

B. — Services industriels des villes et des communes.

8. Principes. Compétence du pouvoir communal. Concession ou régie. Administration, direction, comptabilité et tutelle des régies.

1. José Gascon y Marin. La municipalisation des services publics dans la législation espagnole.
2. Dr Max Weiss. Die industriellen Unternehmungen der Geneinden in Osterreich.
3. Dr Max Weiss. Die industriellen Unternehmungen der Stadt Wien.
5. Nézard. Le socialisme municipal en France.

9. Faits; industries exercées, résultats des exploitations.

10. Communications diverses.

1. Morel. Des recours contentieux contre les délibérations des assemblées locales.
2. G. Montagu Harris. Tableau des institutions centrales, provinciales et communales de l'Angleterre et du Pays de Galles.
3. M. E. Sadler. The in crease of the powers of the State and of the local authorities in English education.
4. Sir H. G. Fordham. Administration de la loi sur les sages-femmes en Angleterre et dans le pays de Galles (Midwives act, 1902).
5. G. W. Alexander. The National System of Education in Scotland.
6. G. Montagu Harris. The cooperation of volontary organisations with de central gouvernment and the local authorities
5. Le Fur. De la protection des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés.

N. B. — Voir les rapports généraux, le compte rendu de la iscussion et les conclusions dans le volume V.

Les rapports et communiqués arrivés trop tard pour être insérés dans ce volume, seront publiés en résumé avec les rapports généraux, dans le volume V : COMPTES RENDUS DU CONGRÈS.

---

1 Organisation générale de l'administration locale : Autonomie communale désignation des membres des comités exécutifs.

à une surveillance générale de la gestion financière des exploitations communales; le développement vraiment énorme de ces exploitations rend cette surveillance d'autant plus nécessaire.

En dehors des cas mentionnés, l'expérience aux Pays-Bas ne montre aucune nécessité ni d'étendre les attributions du pouvoir supérieur envers la commune, ni d'insister sur un changement d'attitude du pouvoir supérieur approuvant ou annulant. Il est notamment très peu désirable que le pouvoir supérieur, en jugeant les actes et spécialement les dépenses communales, se laisse influencer par des considérations empruntées à la position financière générale de la commune. Même en face de l'accroissement perpétuel des dettes et des taxes dans la plupart des grandes villes, la jurisprudence administrative ne montre que très rarement une tendance dans cette direction.

Le rapport se termine par quelques conclusions, dont on retrouve la plupart dans ce résumé. La première constate, en général, qu'une autonomie largement accordée est indispensable pour le développement sain et fort des communes.

In het algemeen kan men zeggen, dat de gemeente in het Nederlandsch staatsbestel eene in vele opzichten zeer zelfstandige positie inneemt. Een ruim arbeidsveld is haar toebedeeld en bij hare werkzaamheid geniet zij een groote mate van vrijheid. Natuurlijk geen absolute vrijheid. Meesteresse op eigen terrein, is de gemeente tevens en tegelijkertijd subject in hooger verband. Op elk gebied van gemeentelijke werkzaamheid kan, ook indien geen bijzondere wetsbepaling medewerking van hooger gezag vordert, het centrale gezag ten slotte zijn suprematie, zij het ook slechts afwerend, doen gelden.

Met hare buitenlandsche zusters vergeleken schijnt aan de Nederlandsche gemeente — minder zelfstandig dan de Oostenrijksche gemeente, doch in menig opzicht veel onafhankelijker dan de Pruisische stad — een plaats toe te komen ongeveer naast de Belgische gemeente.

In de volgende bladzijden zal, voorzoover het bestek van het rapport het toelaat, getracht worden de grenzen der gemeentelijke werkzaamheid en hare positie op het haar toekomend gebied hier te lande te schetsen. Tot slot moge het geoorloofd zijn, enkele algemeene conclusies te formuleeren, welke door de hier te lande opgedane ervaring gerechtvaardigd schijnen.

« Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. » Aldus omgrenst artikel 144 der Grondwet het terrein der gemeentelijke werkzaam-

heid, de nadere uitwerking van dit vage begrip «huishouding» aan den wetgever latend.

Het is de Nederlandsche gemeentewet van 29 Juni 1851, die — in vele opzichten zich aansluitend aan de Belgische regeling van 30 Maart 1836 — in de artikels 134 en volgende de verschillende bevoegdheden van den gemeenteraad en daarmede in velerlei richting het gebied der gemeentelijke huishouding nader omlijnt.

De bevoegdheden in deze wet aan den gemeenteraad toegekend leenen zich tot eene bespreking onder twee hoofden, in de eerste plaats de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, speciaal strafverordeningen; in de tweede plaats de bevoegdheden der gemeente tot positieve behartiging van de belangen harer ingezetenen.

I. De bevoegdheid der gemeente tot het vaststellen van verordeningen.

« Aan den gemeenteraad behoort het maken van verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente. » Met deze bepaling begint artikel 135 der gemeentewet de opsomming der aan den gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in de gemeente toekomende bevoegdheden.

De artikels 150 en volgende bepalen dan verder, dat de verordeningen — en dit begrip wordt uitgebreid tot alle besluiten van den raad en van burgemeester en wethouders — niet mogen treden in hetgeen van Rijks- of Provinciaal belang is; dat zij van rechtswege ophouden te gelden, zoo spoedig in hun onderwerp door eene wet, eenen algemeenen maatregel van bestuur of eene provinciale verordening wordt voorzien en dat zij, voorzooveel zij met de wet of het algemeen belang strijden, door den Koning kunnen worden vernietigd.

Laten wij de verniediging wegens strijd met het algemeen belang voorloopig buiten beschouwing, dan blijkt dat de grenzen van het gebied, waarop de gemeente verordenend mag optreden, tweemaal en op onderscheiden wijze in de gemeentewet worden getrokken : de eerste maal positief, de gemeente beperkend tot de openbare orde, de zedelijkheid, de

gezondheid en in het algemeen tot de gemeentelijke huishouding, de tweede maal negatief, de gemeente bevoegdheid ontzeggend op het gebied door hooger gezag tot zich getrokken.

Is er verschil tusschen deze beide omschrijvingen? Is door de eerste positieve omschrijving de gemeente aan principieele grenzen gebonden, welke zij niet overschrijden mag, ook al is voor het gebied, waarop zij zich dan zou gaan bewegen, geen of nog geen regeling van hooger gezag aanwezig (1)? De litteratuur zou het soms doen gelooven; zeker evenwel is, dat de praktijk van het koninklijk vernietiningsrecht deze principieele grens nimmer getrokken heeft — gesteld al, zij ware naar vasten maatstaf te trekken geweest, wat in het algemeen zeer zeker ontkend kan worden doch er zich steeds toe bepaald heeft te vragen : is er regeling van hooger hand, en zoo ja, hoever reikt deze en was het de bedoeling van den wetgever het overige aan de gemeente over te laten? Om een voorbeeld te geven : Het automobielverkeer, dat toch ongetwijfeld van ruimer dan communaal belang is, kon vóór het tot stand komen der Motor en Rijwielwet 1905 vrijelijk door iedere gemeente voor haar gebied op afwijkende wijze geregeld worden. Van deze vrijheid is indertijd dan ook vooral ten platten lande een ruim gebruik gemaakt! Slechts indien de bepalingen te vexatoir waren konden de gemeenten eene vernietiging, doch dan wegens strijd met het algemeen belang, vreezen. Van deze zijde van het koninklijk vernietigingsrecht is echter, behalve misschien in den allerlaatsten tijd, immer een uiterst spaarzaam gebruik gemaakt. Een ander voorbeeld, waar wel wettelijke regeling bestaat, is dit : in het Strafwetboek is strafbaar gesteld het verwekken van burengerucht gedurende den voor den nachtrust bestemden tijd. Kan nu bij gemeentelijke strafbepaling het verwekken van burengerucht bij dag worden strafbaar gesteld? M. a. w. was het de bedoeling van den wetgever enkel het onderwerp « burengerucht bij nacht » te regelen en verder de gemeenten vrij te laten? Of wilde de wetgever het onderwerp « burengerucht » in het algemeen en in zijn geheel aan zich trekken? De Kroon besliste in laatstgenoemden zin.

Uit een en ander resulteert dus, dat de vraag naar de

(1) Voor deze en meerdere volgende beschouwingen zij verwezen naar het standaardwerk van den staatsraad Prof. Mr. J. Oppenheim : *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, IIIe druk, 1906.

grenzen der gemeentelijke autonomie op verordenend gebied is terug te brengen tot deze : welk gebied is door Rijk en Provincie tot hunne bemoeienis getrokken, en, is dit met eenig onderwerp geschied, in hoeverre laat deze hoogere regeling nog ruimte voor aanvullende regeling van gemeentwege?

Een volledig antwoord op deze beide vragen zal men waarlijk in dit rapport niet verwachten! Trouwens dergelijke theoretische beschouwingen zijn voor het gestelde doel, het geven van een overzicht der gemeentelijke autonomie, gelijkdeze hier te lande in werkelijkheid bestaat, van weinig nut. Van belang is veeleer eens na te gaan, welke onderwerpen de gemeentelijke wetgever alzoo pleegt tot zich te trekken en waar op die gebieden het hooger gezag der gemeente den slagboom heeft gesteld.

Voor dit onderzoek zullen wij ons hebben te bepalen tot de eigenlijke strafverordeningen. De zuivere interne verordeningen, als de reglementen van orde, de instructies en verdere verordeningen voor ambtenaren, onderwijzend personeel, enz., kunnen hier gereedelijk buiten beschouwing gelaten worden, terwijl die verordeningen, welke met het verstrekken van diensten van overheidswege samenhangen, verordeningen op het gebruik der gemeentelijke waterleiding, gas- en electriciteitsproductie, arbeidsbeurzen, enz., niet zoozeer als zelfstandige uitingen van de verordeningmakende bevoegdheid der gemeentebesturen kunnen worden beschouwd, doch enkel als onderdeelen — en dan nog vooral niet de belangrijkste — en vormen van de werkzaamheid der gemeenten op het hieronder sub II te bespreken gebied.

Bij de bespreking der gemeentelijke strafverordeningen ga ook weder een overzicht der bepalingen uit de gemeentewet vooraf. Een groote beperking voor de gemeente bestaat al dadelijk in het wettelijk bepaald maximum der te stellen straffen, zijnde hechtenis van ten hoogste zes dagen of geldboete van ten hoogste 25 gulden, benevens verbeurdverklaring. Slechts voor een enkel onderwerp, dat der volkshuisvesting, zijn deze maxima bij de Woningwet, die straks nog ter sprake zal komen, verhoogd.

Verder is de eenige beperking, die ten opzichte der strafverordeningen aan de gemeente is aangelegd, deze, dat spoedeischende gevallen uitgezonderd de verordening niet mag worden afgekondigd, dan nadat zij in afschrift aan Gedepu-

teerde Staten is medegedeeld en deze daarvan de ontvangst hebben bericht. Men begrijpt licht — en menig Provinciaal verslag kan ervan getuigen — dat deze in zich zelf geringe bevoegdheid van Gedeputeerde Staten vooral tegenover kleinere gemeenten dikwerf in der minne een grooten invloed ten goede op den inhoud der strafverordeningen kan hebben.

Welke is nu evenwel het gebied der plaatselijke strafverordening? Zonderen wij voorloopig de grootere stedelijke gemeenten en enkele der kleinere gemeenten, welke ten deze een loffelijk voorbeeld geven, uit, dan worden wij getroffen door de groote mate van uniformiteit, die tusschen de strafverordeningen in de verschillende gemeenten bestaat.

Een « algemeene politieverordening » van een 100tal artikelen, een verordening ter voorkoming van brand en op de brandweer van een 40tal artikelen, is alles, wat men gewoonlijk vindt. De inhoud dezer verordeningen is voor een groot deel uit oude reglementen, zij het ook met moderniseering der redactie overgenomen, en het is eigenlijk pas de invoering van het tegenwoordige Strafwetboek in 1886 geweest, die hier den stoot heeft gegeven tot de hoogst noodige herzieningen.

Slaan wij een dergelijke algemeene politieverordening op, dan vinden wij, naast bepalingen tot regeling der wijkverdeeling en huisnummering, voornamelijk bepalingen op de straatpolitie in den meest ruimen zin des woords; voorts speciale bepalingen op het rijden, op logementen en herbergen, op openbare vermakelijkheden en collecten; bepalingen in het belang der openbare reinheid en gezondheid als bij voorbeeld op het houden van varkens, het hebben van mesthoopen en verontreinigde slooten, alles binnen den kom der gemeente; dan nog bepalingen op het vervoer van besmettelijke zieken en het begraven van lijken, enz. Van de verordeningen ter voorkoming van brand en op het brandwezen is de titel voldoende duidelijk; een overzicht van den inhoud kan hier achterwege blijven.

Deze opsomming moet echter onder de reeds genoemde beperking worden aanvaard: de opgesomde onderwerpen kunnen in de plaatselijke strafverordeningen slechts regeling vinden, voor zoo verre de rijks-of de perovinciale wetgver de stof niet aan zich heeft getrokken, hetgeen bij vele der opgesomde onderwerpen in meerdere of mindere mate is geschied.

Zelfs op het gebied der straatpolitie — welk onderwerp

overigens in zijn volheid in de plaatselijke verordeningen regeling pleegt te vinden en dan ook metterdaad als bij uitstek van communaal belang mag worden beschouwd — vindt men dergelijke beperkingen. In het zooeven genoemde Strafwetboek komen namelijk enkele algemeene strafbepalingen voor, waarbij — om de voornaamste te noemen — baldadigheid, straatschenderij, het aanhitsen of niet voldoende terughouden van dieren en het verkeeren in kennelijken staat van dronkenschap op den openbaren weg wordt strafbaar gesteld. Het laat zich begrijpen, dat naast deze wetsbepalingen ettelijke van vroeger overgenomen gemeentelijke straf bepalingen op het gebied der straatpolitie een zeer twijfelachtig bestaan voeren. De Hooge Raad is bij een recent arrest — waarbij eene gemeentelijke strafbepaling op het werpen met sneeuwballen onverbindend werd verklaard — hieraan weer eens op hardhandige wijze komen herinneren.

Ten opzichte van het rijden vindt men in de Motor- en Rijwielwet en in hare uitvoeringsbepalingen — welke veel meer regelen dan de titel wel zou doen vermoeden — allerlei voorschriften voor het verkeer op den openbaren weg in het algemeen, ook van andere voertuigen dan motorrijtuigen en rijwielen, waardoor de gemeente hier op een vrij beperkt gebied is terug gedrongen. Evenwel moet erkend worden, dat de wijzigingswet van 1908 de bevoegdheid der gemeente tegenover het rijden met automobielen binnen den kom der gemeente weer aanzienlijk heeft verruimd.

Denkt men verder aan de tot in kleinigheden afdalende regeling der Drankwet, aan de wet op de besmettelijke ziekten en zoovele andere, dan zal men begrijpen, dat de gemeentelijke wetgever, wanneer hij zich op het grensgebied beweegt, dikwijls groote nauwkeurigheid moet betrachten, wil hij zekerheid hebben aan hooger domein niet te raken. En ook dan nog is deze zekerheid dikwerf vrij precair. Immers boven zagen wij reeds in het voorbeeld van het burengerucht bij nacht en bij dag, hoe de Kroon, door het « onderwerp » der wettelijke regeling meer of minder ver uit te strekken, de grenzen der gemeentelijke regelingsbevoegdheid in hooge mate beperken of verruimen kan. Dat bovendien dit onderzoek naar eene dikwerf óf zeer vaag óf niet uitgesproken bedoeling van den wetgever uitermate subjectief is, laat zich begrijpen. Voor een nadere beschouwing der sedert 1851 verschenen vernie-

tigingsbesluiten is hier geen ruimte; de lezer zal evenwel willen aannemen, dat bij dergelijke beschouwing blijkt, dat een vaste richtsnoer voor het koninklijk oordeel zelfs allerminst bestaat. Somwijlen ontkomt men zelfs niet aan het vermoeden, dat de meer of mindere doelmatigheid der gemeentelijke strafbepaling op de omgrenzing van het « onderwerp » der wettelijke regeling in het vernietigingsbesluit niet zonder invloed is geweest.

Tot nu toe spraken wij alleen van den wettelijken arbeid der gemeentebesturen op het terrein harer eigenlijke huishouding, gelijk deze van ouds bestond. Daarnevens is echter in de grootere gemeenten een gemeentelijke overheidsbemoeiïng opgegroeid, welke zich ook geuit heeft in uitbreiding der sfeer harer strafverordeningen. Dat daarbij telkens nieuwe wettelijke beperkingen zich zouden doen gevoelen, liet zich verwachten.

Stel, eene gemeente wil bepalingen maken om bij voorbeeld het pandjeshuishoudersbedrijf binnen juiste banen te houden. In dat geval zal zij zich angstvallig ervan moeten onthouden, in hare strafbepalingen, hoe zijdelings ook, inbreuk te maken op de vrijheid tot contracteeren der burgers, of in een regeling te treden van een element van het tusschen den pandjeshuishouder en het publiek gesloten contract. Immers zoo spoedig zij dit doet, treedt zij op het gebied van het Burgerlijk wetboek. Desgelijks eenegemeente, die strafbepalingen wil maken op het vervalschen van melk, of tot wering van ondeugdelijk vleesch en andere levensmiddelen. Bovendien moet zij nog de bepalingen van het Strafwetboek, welke den verkoop van vervalschte en voor de gezondheid schadelijke waren — al is het op eene voor een goed toezicht onvoldoende wijze — regelen, omzeilen, en zucht zij er onder, dat de gemeente haren ambtenaren geen bevoegdheid tot in beslag nemen kan geven, eene bevoegdheid, waarvan in het oog springt, dat zij voor een daadwerkelijk toezicht op levensmiddelen noodig is.

Nu moet erkend worden, dat de quaestie bij deze voorbeelden en in het algemeen bij alle optreden der gemeente op sociaal en hygienisch gebied eenigszins anders ligt. Hoe prijzenswaardig ook de pogingen der gemeente zijn om hier uit eigen kracht regelend op te treden, en van hoeveel belang ook het materiaal is, dat door dergelijk optreden verworven wordt, het is niet te ontkennen, dat de gemeente zich hierbij niet geheel

op eigen terrein bevindt, in zooverre namelijk, dat zij op eigen gezag tracht te regelen, wat voor een groot deel algemeener, wettelijke regeling behoeft. Dat in dergelijke gevallen het eigen gezag der gemeente in velerlei opzicht te zwakken steun blijkt te geven, is wellicht voor een overgangstijd te bejammeren, doch mag nimmer aanleiding geven tot eene algemeene verruiming der gemeentelijke bevoegdheden buiten hare huidige grenzen.

Voor de hier bedoelde onderwerpen van sociaal en hygienisch belang, waar de overheid zooveel directer in het leven der burgers pleegt in te grijpen en die tevens vrijwel altijd van ruimer dan gemeentelijk belang zijn, is afzonderlijke wettelijke regeling gewenscht, en zal deze, wil zij leiden tot doeltreffend resultaat, op den grondslag van samenwerking tusschen rijk en gemeente moeten worden gegrondvest.

Samenwerking, doch in welke verhouding?

Waar het schijnt, dat ook hier te lande de wetgeving in de naaste jaren zich voornamelijk in de hier bedoelde sociale en hygienische richting zal gaan ontwikkelen, is het antwoord, dat op deze vraag gegeven moet worden voor de autonome positie der gemeente, ook op wetgevend gebied, in hooge mate belangrijk.

De grens tusschen het aan het rijk en het aan de gemeente toekomend deel der regeling zal natuurlijk van tallooze bij ieder onderwerp verschillende factoren afhangen.

Niet in die mate is dit het geval met de hierboven gestelde vraag — in welke onderlinge verhouding rijk en gemeente ieder op het hem overgelaten gebied zullen samenwerken.

Zelfs schijnt het antwoord hier voor de hand te liggen. Deze verhouding wordt immers nu reeds en in het algemeen in de gemeentewet geregeld! Kan het antwoord evenwel zoo algemeen luiden, en geven met name de gevallen van dergelijke samenwerking, die ons staatsrecht kent, recht tot een zoo danig antwoord ? Wij zullen hierop eenigszins nader moeten ingaan.

Ware het zooeven gegeven antwoord juist en vormde de regeling der gemeentewet dus ook hier den grondslag, dan zoude de regeling dus immer van dien aard moeten zijn, dat, indien aan den gemeentelijken wetgever aanvullende bevoegdheid gelaten wordt, deze op het aan hem overgelaten gebied, onverschillig of het ruim, dan wel eng is gesteld, dezelfde vrij-

heid van regeling bezat als op het gebied zijner eigenlijke huishouding, vrijheid dus in tweeerlei opzicht, zoowel ten opzichte van de al of niet noodzakelijkheid der regeling, als ten opzichte van haren inhoud.

Deze gecoördineerde vorm van samenwerking vindt men dan ook in de wetten van anderen datum constant. Zelfs in 1875 bij de behandeling der Hinderwet (tot regeling van het toezicht bij het oprichten van inrichtingen, welke gevaar, schade, of hinder kunnen veroorzaken) was de 2de Kamer er dermate van overtuigd, dat de vrijheid van den gemeentelijken wetgever in de beide genoemde opzichten onverkort moest blijven, dat zij het eischen van de goedkeuring van Gedeputeerde Staten op een dergelijke verordening tot aanvulling eener wettelijke regeling ongrondwettig oordeelde. Later is men evenwel over dit bezwaar heengestapt, en is — het eerst in 1895 in de Veiligheidswet — deze goedkeuring enkele malen geeischt. Heel veel verschil maakte dit evenwel niet ; hoofdzaak was, dat de vrijheid der gemeenten in haar oordeel over de vraag, of regeling gewenscht was dan wel niet, onverkort bleef bestaan ; de gemeente bleef meesteresse over het haar overgelaten gebied.

Van dezen normalen vorm van samenwerking is nu, een enkele onbeteekenende bepaling uit vroegeren tijd daargelaten, het eerst bij de Woningwet geheel afgeweken. Voor het stelsel van gecoördineerde samenwerking is voor het onderwerp der volkshuisvesting een stelsel van gesubordineerde samenwerking in de plaats gesteld. In meer dan één opzicht is dit van groote beteekenis. Niet enkel omdat de Woningwet voor de strafwetgevende bevoegdheid der gemeentebesturen verreweg de belangrijkste wet is van den laatsten tijd, maar ook omdat de Woningwet juist het eerste voorbeeld is van wettelijke regeling op sociaal en hygienisch gebied, waar, gelijk reeds gezegd de samenwerking van rijk en gemeente kan verwacht worden een groote rol te zullen spelen.

De regeling der Woningwet van 22 Juni 1901 is dus belangrijk genoeg om hier eenigszins uitvoeriger te worden besproken.

Aan de gemeenteraden wordt in artikel 1 de verplichting opgelegd, voorschriften vast te stellen betreffende de vereischten, waaraan moet worden voldaan bij nieuwbouw of vernieuwing van woningen en ten opzichte van bestaande woningen.

Bij artikel 3 wordt dan verplicht voorgeschreven, dat de voorschriften bepalingen moeten bevatten ten opzichte van beschikbaarheid van drinkwater, voorkoming van brandgevaar en vochtigheid, hechtheid van fundamenten, muren, vloeren, zoldering en dak, verwijdering van rook, water en vuil en toevoer van licht en lucht, terwijl speciaal voor de nieuw te bouwen, en voor zooveel toepasselijk, ook voor de te vernieuwen woningen nog bepalingen moeten worden vastgesteld ten opzichte van de plaats van de gebouwen ten opzichte van den openbaren weg en van elkander, het hoogtepeil van den vloer der benedenwoonvertrekken en de hoogte der gebouwen, de afmeting der ter bewoning in te richten vertrekken en der trappen en portalen, en ten opzichte van de privaten. In artikel 2 is dan nog toegestaan, dat deze voorschriften verschillend kunnen zijn naar gelang van den aard en bestemming der woningen, alsmede van hare ligging, terwijl ingevolge artikel 4, Gedeputeerde Staten van de verplichting tot vatstelling van bepalingen omtrent een of meer dezer punten voor hoogstens vijf jaar ontheffing kunnen verleenen. Artikel 6 schept vervolgens de mogelijkheid in de verordening aan het College van Burgemeester en Wethouders grooter bevoegdheid tot aanvulling en dispensatie te geven dan de Rechterlijke Macht anders zou hebben toegestaan.

Artikel 7 regelt dan de medewerking van het hooger gezag aan de tot standkoming der « bouwverordening », waarover evenwel eerst nog de Gezondheidscommissie moet worden gehoord, een eveneens in 1901 ingesteld plaatselijk (ten platten lande districts-) collegemet adviseerenden en onderzoekende werkkring. De aldus vastgestelden bouwverordening is dan aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen, die hierover het advies van den Inspecteur van de Volksgezondheid, speciaal belast met het toezicht op de naleving der wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting, inwinnen. Gedeputeerde Staten zenden dan de goedgekeurde verordening aan den Centralen Gezondheidsraad toe, een te Utrecht gevestigd college, wiens bevoegdheden in het groot vergelijkbaar zijn met die der Gezondheidscommissie in kleinen kring. De Centrale Gezondheidsraad kan dan op zijn beurt de vernietiging der goedgekeurde verordening aan de Kroon vragen. Van een onthouding der goedkeuring door Gedeputeerde Staten kan de gemeente bij de Kroon in beroep komen.

Ten slotte bepaalt het veel besproken artikel 8 dat, indien binnen enkele jaren geen bepalingen als boven omschreven tot stand zijn gekomen, Gedeputeerde Staten, na Burgemeester en Wethouders om een ontwerp te hebben verzocht en den genoemden Inspecteur te hebben gehoord, zelfstandig tot vaststelling eener dergelijke verordening kunnen overgaan. Op deze verordening is de koninklijke goedkeuring vereischt. Gelijke bevoegdheid hebben voorts Gedeputeerde Staten, indien zij, den Inspecteur gehoord, aanvulling, wijziging of intrekking van eenmaal vastgestelde en goedgekeurde voorschriften noodig oordeelen en de gemeenteraad weigert hiertoe over te gaan.

Ziehier de voor ons belangrijke bepalingen der Woningwet. Voor en tijdens de behandeling der wet zijn zij van verschillende zijden, ook in het Parlement, scherp veroordeeld. De hoofdtoon dezer veroordeeling was, dat de regeling een ongehoorde inbreuk vormde op de gemeentelijke autonomie. Het bleef echter bij kritiek, in het wezen der regeling werd door het Parlement weinig of geen verandering gebracht.

Ondertusschen is de Woningwet reeds meer dan zeven jaar in werking, zoodat het mogelijk is zich een oordeel te vormen over hare werking en met name over de vraag, of de afwijking van den normalen vorm van samenwerking tusschen rijk en gemeente tot bezwaren heeft geleid.

Wij zullen trachten dit oordeel zoo onpartijdig mogelijk te geven.

Eerst eenige cijfers : De termijn, binnen welken de gemeenten in het bezit harer bouwverordeningen moesten zijn, was den 1^en^ Augustus 1904 verloopen. Echter was toen nog niet in de helft der Nederlandsche gemeenten de bouwverordening tot stand gekomen. De termijn is toen tot den 1^en^ Augustus 1905 verlengd. Evenwel ook toen waren in ongeveer 300 van de 1121 Nederlandsche gemeenten nog geen goedgekeurde bouwverordeningen aanwezig! Door dat een groot deel der colleges van Gedeputeerde Staten een zeer ruime opvatting omtrent de beteekenis van den fatalen termijn koesterde, werden ook na verloop van den termijn nog een vijftigtal door de gemeenteraden vastgestelde verordeningen goedgekeurd. Evenwel in 243 gemeenten, dat is 22 °/₀ aller Nederlandsche gemeenten, moest de vaststelling der verordening door Gedeputeerde Staten geschieden. Dat het verband tusschen de plaatselijke toestanden

en deze van hooger hand gegeven verordeningen verre van nauw was, laat zich denken.

Was evenwel in dit opzicht in de overige gemeenten ten platten lande, die wel in het bezit zijn van een eigen bouwverordening, de toestand veel beter? Men oordeele. De meeste gemeenten ten platten lande beschikken niet over personeel, dermate vertrouwd met wetgevenden arbeid, dat zij zich zonder hulp van de hun opgelegde, bovendien in vele opzichten technische kennis vereischende, verplichting konden kwijten. Hulp werd hun evenwel van allerlei zijden geboden. Van particuliere en half-officieele zijde opgemaakte modellen van verordeningen, de technische en legislatieve kennis van leden van Gezondheids-commissiën en van de Inspecteurs van de volksgezondheid stonden hun ten dienste. Zoo kwamen de eerste verordeningen tot stand. Hare bepalingen voldeden aan hooge, in sommige opzichten aan zeer hooge eischen van hygiene en, voor zoo ver dit niet het geval mocht zijn, volgden aanmerkingen van de technische adviseurs van Gedeputeerde Staten, waaraan de gemeenten voor het grootste deel gewillig gehoor gaven, te eerder, waar de wet den Gedeputeerde Staten bij onwil van het gemeentebestuur, gelijk wij boven zagen, uitgebreide bevoegdheden toekent. Deze eerste verordeningen vormden dan voor de overige gemeenten de modellen, die vrijwel zonder wijziging werden overgenomen.

De vaststelling der bouwverordeningen ging dus ten platten lande over het algemeen vrij gemakkelijk, natuurlijk voor zoo ver de gemeentebesturen hunne medewerking niet geheel weigerden. Anders ging het in de grootere gemeenten, in de steden. Daar werden de bepalingen op hare praktische uitvoerbaarheid getoetst en werd gereedelijker stand gehouden tegenover aandrang tot het verzwaren der eischen. De toestand was dus in de praktijk deze, dat de voorschriften ten platten lande over het algemeen hooger eischen stelden, en dikwijls aanzienlijk hooger eischen dan de verordeningen van de grootere — vooraan dikwerf de grootste — steden! Bestonden er, om een voorbeeld te geven, in de meeste groote steden verschillen van beteekenis in de zwaarte der eischen voor nieuwbouw en voor bestaande woningen gesteld, en waren daar maatregelen genomen, die een geleidelijke aanpassing der bestaande woningen aan de eischen der verordening zooveel mogelijk bevorderden — ten platten lande was regel, dat op de bestaande

woningen het meerendeel der bepalingen voor den nieuwbouw toepasselijk werden verklaard na een overgangstijd van hoogstens 2 of 3 jaren.

Zoo vond men dus daar, waar de woningstoestanden over het algemeen het slechtste zijn, en waar bovendien de geringe opeenhooping der bevolking en zooveel andere omstandigheden aanzienlijk lichtere eischen toelaten, in werkelijkheid dikwijls de zwaarste bepalingen. Een toepassing dezer verordeningen naar hare letter was dan ook in vele gevallen zoo niet onmogelijk, dan toch hoogst ongewenscht. Dat de klachten niet talrijker zijn geweest, schijnt dan ook voornamelijk hierin gelegen, dat het toch weer de gemeentebesturen waren, die deze verordeningen hadden uit te voeren, en dat zij bij de uitvoering in de praktijk een groote mate van vrijheid genoten.

Toch zijn er — en dit pleit voor den ernst en de nauwgezetheid der gemeentebesturen — vele en velerlei klachten gekomen; meermalen is deze zaak ook in het Parlement ter sprake geweest. Dit alles heeft zijn goede zijde gehad, het heeft de gemeentebesturen in vele gevallen tot ingrijpende herzieningen — dat is tot vermindering der eischen en geleidelijker toepassing voor de bestaande woningen — geleid en heeft de houding van het hooger toezicht tegenover deze wijzigingen toeschietelijker gemaakt.

Op het oogenblik mag men dan ook goeden moed koesteren, dat langzaam aan door betere aanpassing der verordeningen aan de bestaande toestanden en door beleidvolle doorvoering harer bepalingen, op het gebied der volkshuisvesting ook ten platten lande goede resultaten zullen worden bereikt. En dan komt zeer zeker aan de Woningwet de verdienste toe, dat zij in vele gemeenten de aandacht op slechte huisvesting gevestigd heeft en dat zij per slot van rekening er toe heeft bijgedragen, dat de gemeentebesturen — ook al bestond bij velen in den aanvang een onzes inziens verklaarbaar misnoegen — zich deze zijde der overheidsbemoeiïng meer en meer hebben aangetrokken.

Was nu dit zelfde resultaat te bereiken geweest zonder de nadeelen verbonden aan het in toepassing brengen van dezen abnormalen gesubordineerden vorm van samenwerking? Een definitief antwoord is op deze vraag uiterst moeilijk te geven en zal men ook in dit rapport allerminst verwachten. Tijdens het

tot stand komen der wet is door de regeering telkens vo. gehouden, dat een andere meer gecoördineerde vorm van samenwerking geen resultaat zou hebben opgeleverd en blijkbaar is dit standpunt door de Kamers geaccepteerd. Slechts één feit zij hier tegenover gesteld — en dat is, dat de groote uniformiteit, die ook tusschen de goede » bouwverordeningen op vele punten bestaat, er op zoude kunnen wijzen, dat wellicht de wetgever een zeer behoedzaam gekozen deel der stof aan den gemeentelijken wetgever uit handen had kunnen nemen, wat er weer toe konde leiden, dat den gemeentlijken wetgever op het hem overgelaten gebied meer vrijheid ware gelaten.

Men moet bedenken, dat, zoo spoedig men op wetgevend gebied de medewerking van het gemeentebestuur eischt, men niet te doen heeft met het college van Burgemeester en Wethouders, welks dubbele positie van te zijn : 1° besturend en uitvoerend orgaan in de gemeente, en 2° medewerker aan de uitvoering van rijks- en provinciale regelingen, reeds in de Gemeentewet werd neergelegd, doch met den gemeenteraad, de gekozen vertegenwoordigers uit de burgerij, in zekeren zin de dragers van de souvereiniteit in eigen kring, wier positie als zoodanig op het hun ter regeling overgelaten gebied in onze wetgeving tot nu toe immer was gerespecteerd.

De ondervinding met de Woningwet opgedaan schijnt dan ook voldoende grond voor de voorspelling, dat de wetgever niet dan om zeer overwegende redenen bij een volgend onderwerp nogmaals incidenteel van den normalen gecoördineerden vorm van samenwerking zal afwijken.

Nog met één factor zal hierbij rekening gehouden dienen te worden, en wel met de opleving, die in den laatsten tijd ook ten platten lande op wetgevend gebied merkbaar is. Zy uit zich in regeling op tot nu toe ongeregeld gebied, in meer specialisatie en beter redactie en in beter aansluiting aan bestaande toestanden. De in den laatsten tijd tot stand gekomen of herziene politieverordeningen leggen hiervan getuigenis af. Lotsverbetering der bestuurders en ambtenaren, betere opleiding, onderlinge examens en wat dies meer zij hebben hun invloed ten goede doen gevoelen.

Hoe meer deze ontwikkeling voortgaat — en met deze opmerking willen wij onze beschouwingen over deze zijde der gemeentelijke autonomie besluiten — des te meer schijnt er

bovendien reden te bestaan, de gemeente bij die onderwerpen, die — wij denken bv. aan het onderwerp der straatpolitie — uit hunnen aard bij de gemeente thuis behooren, zooveel mogelijk vrijheid van beweging te laten. Het wil ons dan ook toeschijnen, dat voor bepalingen als die uit het Strafwetboek, waarbij baldadigheid en straatschenderij in het algemeen worden strafbaar gesteld, hoe langer hoe minder reden gaat bestaan en dat zij door den gemeentelijken strafwetgever met hoe langer hoe meer recht voor onnoodig knellende banden worden aangezien.

II. — De bevoegdheden der gemeente tot positieve behartiging van de belangen harer ingezetenen.

Zoo ergens, dan hebben wel op het hier te bespreken terrein de laatste tientallen van jaren allerwege eene ontplooiïng der gemeentelijke werkzaamheid te aanschouwen gegeven, die hare wederga niet vindt. Toestanden zijn gaandeweg ontstaan, welke de wetgever zich in 1851 onmoeglijk kon denken en allengs is in menig opzicht tusschen de grootere steden en plattelandsgemeenten een breede kloof zich gaan vormen.

Bij het tot stand komen der gemeentewet was dit nog in het geheel niet het geval. Indien er toen tusschen de werkzaamheid der kleinere en der grootere gemeenten verschil bestond, was dit in den regel aan historische plaatselijke omstandigheden toe te schrijven, voor den wetgever van geen belang. De normale toestand, die nu nog in de overgroote meerderheid der plattelandsgemeenten wordt aangetroffen, was deze, dat de gemeentelijke werkzaamheid zich voornamelijk, zoo niet uitsluitend, openbaarde in zorg voor de openbare veiligheid door inrichting eener gemeentelijke politie en brandweer, en door verlichting van den openbaren weg, voorts in zorg voor het openbaar verkeer door onderhoud van wegen, voetpaden en waterwegen of, indien deze door anderen worden onderhouden, door toezicht op dat onderhoud, en door beschikbaarstelling van terrein voor en toezicht op de markten, en verder in zorg voor de openbare gezondheid door de aanwezigheid van geneesen verloskundige hulp te bevorderen en door oprichting en in stand houding van begraafplaatsen. Hiermede is deze opsomming echter ook uitgeput. Wel zoude men hier — en lette men op de bedragen, waarmede deze takken van gemeentezorg op

de gemeentelijke begrootingen plegen voor te komen zelfs in de eerste plaats — nog bij moeten voegen de zorg voor het openbaar onderwijs, doch de geheel bijzondere regeling, welke deze materie bij opvolgende onderwijswetten heeft gekregen, doet haar voor onze besprekingen van minder belang zijn. Om gelijke reden blijve hier de openbare armenzorg buiten bespreking.

De regeling der gemeentewet is nu deze : in het algemeen is de gemeente vrij in de bepaling der wijze, waarop zij de genoemde belangen wil behartigen. Wel zijn er ook hier beperkingen — zoo benoemt de Kroon den Commissaris van politie en de Commissaris der koningin de veldwachters ten platten lande; zoo is het raadsbesluit tot het instellen, afschaffen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen en eischt de Begrafeniswet ten minste in iedere gemeente of combinatie van gemeenten één begraafplaats — doch overigens genieten de gemeentebesturen bij de inrichting dezer takken van gemeentezorg vrijwel geheele vrijheid.

Ook vrijheid van nalaten? Slechts ten deele. Al de zooeven opgenoemde onderwerpen behooren tot die, waarvoor ingevolge artikel 205 der gemeentewet een bedrag op de gemeentebegrooting moet verschijnen. Zijn er dus geen of geen voldoende posten voor uitgetrokken, dan zouden Gedeputeerde Staten mitsdien voor deze door de wet geeischte uitgaven ingevolge artikel 212 der wet de noodige bijdragen op de gemeentebegrooting kunnen brengen. Het laat zich echter begrijpen, dat Gedeputeerde Staten hier slechts in het uiterste geval toe zullen overgaan, en bovendien slechts dan, wanneer het op de begrooting te brengen bedrag uit eenigen hoofde vrijwel vaststaat. Willen Gedeputeerde Staten evenwel van dit krachtige en afdoende middel geen gebruik maken, dan staat hun nog het middel van onthouding der goedkeuring aan de begrooting ten dienste.

In deze onthouding der goedkeuring aan de begrooting vindt ten slotte ook de vrijheid van doen hare beperking. Zonder twijfel zouden Gedeputeerde Staten van dit machtsmiddel gebruik maken, indien de bedragen, welke voor de genoemde doeleinden op de begrooting waren gebracht, zonder reden exorbitant hoog waren en de raad weigerachtig bleef de bedragen te verminderen.

Ten slotte zijn de bestuurders der gemeente bij de besteding

van de uitgetrokken bedragen in zooverre gebonden, dat het maximum van den begrootingspost niet mag worden overschreden, tenzij bij de begrooting of bij een afzonderlijk door Gedeputeerde Staten goed te keuren besluit hiertoe macht is verleend, terwijl eindelijk Gedeputeerde Staten over de rechtmatigheid der uitgaven in het algemeen controle uitoefenen, doordat zij de gemeenterekening, nadat deze door den gemeenteraad voorloopig is vastgesteld, definitief vaststellen en daarbij Burgemeester en Wethouders persoonlijk kunnen aansprakelijk stellen voor uitgaven, waarmede de begrootingspost is overschreden, of welke te kwader trouw op een verkeerden post zijn aangewezen.

Zoo is in groote trekken de regeling der gemeentewet en zoo was zij geheel voldoende en is zij het in het algemeen ook nog voor de plattelandsgemeenten.

Men stelle nu daarnaast de huidige groote stadsgemeente! Welk een onderwerpen zijn en worden niet nog dagelijks binnen de sfeer harer bemoeiing getrokken en hoeveel beter en intensiever wordt niet hare regeling op de gebieden, welke van ouds tot het terrein harer bemoeienis behooren! Men bedenke eens, hoe in groote steden brandweer en politie zijn ingericht, hoe de zorg voor het wegenonderhoud zich heeft uitgebreid tot aanleg van parken, speelterreinen, enz., welk een omvang de gemeentelijke bouw- en gezondheidspolitie heeft aangenomen, hoe gemeentelijke brandverzekering en gemeentelijke credietopening veld wint en hoe allerlei maatregelen tot tusschenkomst op de arbeidsmarkt en andere tot vermindering of leniging der werkloosheid worden getroffen! Men richte voort het oog op de werkzaamheid der gemeente op meer privaatrechtelijk terrein, naar de ontzaglijk toenemende eigen exploitatie van gas-, electriciteits- en waterlevering. van tram- en telefoondienst, van abattoirs, badhuizen en wat dies meer zij, naar de steeds duidelijker tendens tot aankoop en exploitatie van gronden, speciaal van bouwterreinen, enzoovoort.

Wy behoeven deze ontwikkeling, welke aan de communale gemeenschap uit een oogpunt van direct en blijvend contact met de ingezetenen hare oude prioriteit geheel hergeeft, waarlijk niet nader te schetsen ! Zij is allen lezers bekend.

De vraag, welke wij hier te beantwoorden hebben, is deze : in hoeverre komen de beginselen, waarvan de gemeentewet bij de regeling van het hooger toezicht op de daden der gemeente

uitging, ook nu nog in de praktijk tot hun recht, en voorts, bestaat er in het licht dezer ontwikkeling een neiging tot wijziging van den omvang van het hooger toezicht?

Zeer kort kunnen wij al dadelijk zijn over de werkzaamheid der groote gemeenten, voor zoo ver deze slechts op grootscher en intensiever wijze die onderwerpen behartigen, welke gelijk wij zagen ook reeds ten tijde van het tot stand komen der gemeentewet, zij het op veel onvolkomener schaal, een voorwerp van gemeentelijke zorg vormden. De bepalingen der gemeentewet voor de politie — al is ook hier te lande de vraag over de verhouding der gemeentelijke en rijkspolitie een vraagstuk, welks oplossing nog gevonden moet worden — voor het wegenonderhoud — vooral nu de bevoegheid der gemeente tot het vaststellen van een uitbreidingsplan en een bouwverbod door de Woningwet boven bedenking is gesteld en geregelden voor al dergelijke onderwerpen zijn in het algemeen voldoende.

Ook over de tweede rubriek, de tusschenkomst op de arbeidsmarkt, de regeling der werkloosheidverzekering, der gemeentelijke brandverzekering en dergelijke, in tegenstelling tot de volgende rubriek meer publiekrechtelijke, overheidsbemoeiïng valt hierom te dezer plaatse weinig te zeggen, omdat men met grond mag verwachten, dat al deze en dergelijke onderwerpen op den duur ieder eene afzonderlijke wettelijke regeling zullen vinden. Bij de bespreking der gemeentelijke autonomie op verordenend gebied wezen wij er reeds op, hoe met het oog op dezen overgangstoestand alle regeling der gemeente op dit terrein een voorloopig karakter draagt. Niet anders schijnt het in dit opzicht te zijn met de inrichtingen, — men denke bij voorbeeld aan de arbeidsbeurzen — die op deze gebieden door de gemeenten in het leven worden geroepen. Alleen is het wel te verwachten, dat de wetgever de verordenende bevoegdheid der gemeentebesturen op deze gebieden aan meer banden zal leggen dan hare feitelijke, op de financiën der gemeente aanspraak makende werkzaamheid. De regeling van de verhouding tusschen rijks- en gemeentelijk gezag op een vergelijkbaar terrein als dat van het openbaar lager onderwijs moge hiervan een bewijs zijn. Genoeg zij het te vermelden, dat op het oogenblik de gemeente, behoudens het algemeen financieel toezicht van wege Gedeputeerde Staten en de altijd mogelijke vernietiging door de Kroon van alle over-

heidsdaden der gemeente wegens strijd met de wet of het algemeen belang, door geenerlei wettelijke bepaling gebonden is en ook de noodige reglementen, voor zoo ver zij geen strafbepalingen bevatten, vrijelijk kan maken.

Ten slotte dienen wij nog een wettelijke beperking te vermelden, die de beide besproken rubrieken treft en haar invloed doet gelden, wanneer de gemeente voor het gebruik of genot van gemeentelijke werken of inrichtingen een heffing in het leven wil roepen en deze heffing, kort gezegd, een openbaar karakter draagt. De gemeentewet noemt als zoodanige heffingen havengelden, bruggelden, weeggelden, marktgelden, begrafenisrechten en dergelijke en wil voorts haren regel naar de geijkte opvatting overal elders van toepassing doen zijn, waar het gebruik van eenig gemeentelijk werk of eenige gemeentelijke inrichting verplicht is voorgeschreven. De beperking bestaat in de eerste plaats hierin, dat zoowel de heffing zelve als hare wijze van invordering door de kroon moet worden goedgekeurd (1), en dat voorts meestal deze heffingen tot geen hooger bedrag, dan vereischt is tot dekking van de ter zake door de gemeente gedragen kosten, mogen worden geheven. Met het oog hierop wordt de koninklijke goedkeuring op deze heffingen in den regel slechts voor enkele jaren verleend.

Hiermede zijn wij genaderd tot de volgende rubriek, die der gemeentelijke exploitatie van bedrijven, waarbij wij langer zullen moeten stil staan. De positie der gemeente is hierbij een geheel andere. Zij treedt hier niet op als orgaan in een ruimer verband, als op haar terrein mederegelende onderwerpen welke van meer dan communaal belang zijn, doch zuiver als leverancier aan hare ingezetenen in eene verhouding, waarin allerlei privaatrechtelijke elementen zijn gemengd, waar om te beginnen de vrijheid van contracteeren aan de ingezetenen onverkort is gelaten. Van heel groote beteekenis is deze vrijheid, waar wij hier meestal met min of meer feitelijke monopolies te doen hebben, gewoonlijk niet doch dit neemt niet weg, dat deze gewijzigde positie der gemeente tegen over hare ingezetenen ook op de positie van het hooger toezicht tegenover de gemeente van invloed moet zijn, natuur-

(1) Op heffing van plaatselijke belastingen is eveneens de goedkeuring der Kroon noodig.

lijk slechts voor zoo ver dit hooger toezicht de regeling zelve betreft, niet het financieele toezicht, waarover straks. Uitvoerige wettelijke regelingen, gelijk zij bij de vorige rubriek in het uitzicht mochten worden gesteld, schijnen hier niet te verwachten.

Dit neemt niet weg, dat de tegenwoordige toestand, waarbij de gemeenten algeheele vrijheid genieten, niet verdedigbaar schijnt. Het doet zonderling aan, te zien, hoe de meest onbeteekenende strafbepalingen niet in werking mogen treden alvorens door Gedeputeerde Staten te zijn onderzocht, terwijl verordeningen op de inrichting dezer bedrijven en tot regeling van de positie der gemeente tegenover hare afnemers en tegenover hare werklieden, welke van oneindig grooter beteekenis zijn, aan geen enkel toezicht zijn onderworpen. Natuurlijk is een regeling van een zoodanig toezicht uiterst moeilijk, ook al omdat men er rekening mede moet houden, dat de gemeente toch per slot het financieel resultaat van het bedrijf in haar vermogen voelt, doch de tegenwoordig toestand is onjuist. Dit kwam onder anderen tot uitdrukking in een gedudurende het zittingsjaar 1903-04 door den minister Kuyper ingediend doch sedert wederdoor een opvolgend kabinet ingetrokken wetsontwerp tot wijziging der gemeentewet, dat voor de instelling van een gemeentelijk bedrijf een verordening tot regeling van den omvang en het financieel beheer in het algemeen voorschreef en deze verordening aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderwierp. Dit ontwerp schreef tevens voor, dat onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten voor allen, die in dienst der gemeente zijn, een algemeene verordening tot regeling hunner rechtspositie moest worden vastgesteld.

Geen enkele beperking is voorts aan de tarieven aangelegd. Zij mogen vrijelijk de kosten van het bedrijf overschrijden en zijn ook overigens aan geen goedkeuring of anderen vorm van hooger toezicht onderworpen. Het eerste is voor de financiën van schier alle groote gemeenten van het hoogste belang. Moesten deze gemeenten de winsten uit hare bedrijven missen — op de begrootingen der gemeenten Amsterdam en Rotterdam voor 1910 zijn deze bedragen geraamd op anderhalf en bijna drie millioen — het zou eene totale ontwrichting van hare financien teweeg brengen.

De belangrijkste zijde van het toezicht van Gedeputeerde

Staten ten opzichte van de gemeentelijke bedrijven is evenwel het toezicht op het algemeen financieel beheer,

Tot recht verstand van dit toezicht dienen wij een weinig nader in te gaan op de positie, die het hooger toezicht inneemt tegenover de handelingen der gemeente, welke op het gemeentelijk vermogen van invloed zijn.

Van af 1848 houdt ook onze Grondwet het beginsel in, dat Gedeputeerde Staten geroepen zijn te waken, dat de gemeente door geenerlei handeling haar vermogen benadeelt en — wat grondwettelijke en wettelijke beperkingen toen en in latere jaren ook aan het toezicht van Gedeputeerde Staten zijn gesteld — aan de bepalingen, welke indeze zijde van het hooger toezicht haar grond vinden, zijn slechts enkele door de praktijk geboden beperkingen aangebracht. Immers, gelijk de ontwerper der gemeentewet, Thorbecke, het in 1841 in zijn « Aanteekening op de Grondwet » uitdrukte, het vermogen der gemeente « behoort aan de allen overlevende universitas, waarin de tegenwoordige leden niet meer recht hebben dan hunne opvolgers ».

Ten tijde van de tot stand koming der gemeentewet kon dit beginsel slechts uitdrukking vinden in een nauwlettend toezicht op « beschikkingen » over de gemeenteeigendommen in den ruimsten zin van het woord en op het sluiten van leeningen. Op deze en dergelijke besluiten eischen dan ook de Grondwet en in aansluiting daaraan de gemeentewet de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Verder dan tot het eischen van goedkeuring in deze gevallen gaat de gemeentewet evenwel niet en behoefde zij in 1851 ook niet te gaan. Maar door de ontwikkeling der eigen bedrijfsexploitatie valt op dit onderwerp een gansch ander licht. Men begrijpt toch licht, dat, indien bij voorbeeld de afschrijving op een gemeentelijk bedrijf te laag is en mitsdien het in den gewonen dienst der gemeente vloeiend winstsaldo uit het bedrijf te hoog, al heel spoedig een nadeel aan het gemeentelijk vermogen kan worden toegebracht, waarnaast de meest onereuse beschikkingen over het onroerend goed der gemeente van weinig beteekenis zouden zijn. Ongetwijfeld is een daadwerkelijk toezicht van Gedeputeerde Staten op het financieel beheer der gemeentebedrijven van deze zijde bezien dus overeenkomstig de grondbeginselen der gemeentewet. Directe bevoegdheden hiertoe zijn aan Gedeputeerde Staten in de ten deze sedert 1851 ongewijzigde gemeen-

tewet niet gegeven. Indirect is hier echter, indien men zuivere toepassing van de grondbeginselen der wet stelt boven een angstvallig hangen aan haar woorden, wel een weg te vinden, en wel via de gemeenterekening.

Wij zagen reeds, hoe de gemeenterekening door den raad voorloopig en door Gedeputeerde Staten definitief wordt vastgesteld. Geheel in overeenstemming hiermede is ook aan Gedeputeerde Staten opgedragen onder koninklijke goedkeuring de voorschriften te geven, waarnaar de gemeenterekening moet worden ingericht. Zich op dit laatste voorschrift baseerend, hebben nu enkele colleges van Gedeputeerde Staten om te beginnen in de gemeenterekening een scherpe scheiding ingevoerd tusschen gewone en buitengewone ontvangsten en uitgaven en, zijn zij, deze scheiding in de gemeenterekeningen streng doorvoerend, er nauwlettend op gaan toezien, dat nimmer buitengewone, dat is door leening of verkoop van gemeenteeigendom verkregen, ontvangsten tot dekking van gewone uitgaven worden gebezigd. In het algemeen was dit voldoende om te zorgen, dat aan het gemeentelijk vermogen niet werd geraakt. Voor de gemeentebedrijven moest men nu nog een stap verder doen. De gemeentewet stelt zich de gemeenterekening voor als een zuivere kasrekening, waarop alle ontvangsten en uitgaven der gemeente voorkomen, en welke saldo ook het werkelijke overschot van de gemeentelijke huishouding aan het eind van het dienstjaar vormt. Voor de gewone takken van gemeentelijke werkzaamheid is deze soort van rekening volkomen voldoende. Voor de bedrijven en in het algemeen overal, waar men met magazijnvoorraden en met afschrijvingen te doen heeft, is eene dergelijke methode van rekening doen evenwel niet bruikbaar. Immers niet het toevallige kassaldo aan het eind van het dienstjaar vormt het saldo van het bedrijf, dat aan de gewone dienst der gemeente ten goede mag komen, doch de naar commercieele praktijk en na voldoende afschrijving berekende netto winst. Wat ziet men nu in de praktijk gebeuren? Terwijl de Regeering indertijd heeft verklaard, dat een opnemen eener volledige kasrekening van het bedrijf in de gemeenterekening naar hare opvatting niet door de gemeentewet werd geeischt, plegen Gedeputeerde Staten echter nog een heel eind verder te gaan en laten zij in plaats van een gewone kasrekening commercieele boekhouding toe of liever, zij laten aan de gemeente over, welk systeem van boek-

houding zij voor de bedrijven wil volgen en verzetten zich ook niet tegen het instellen van vernieuwingsfondsen en wat verder bij een zorgvuldig beheerd bedrijf behoort. Hieraan slechts houden zij vast, dat geen saldo uit het bedrijf onder de gewone ontvangsten in de gemeenterekening geleden wordt, of ten hunnen genoege moet gebleken zijn, dat dit bedrag werkelijk naar regelen van zorvuldig beheer als netto winstsaldo van het bedrijf mag worden beschouwd. Men begrijpt, dat een goed opgezette commercieele boekhouding dit onderzoek zeer verlicht.

Gelijke overwegingen zullen de colleges van Gedeputeerde Staten ook tegenover de grondbedrijven of liever grondfondsen, welke ook hier te lande beginnen door te dringen, tot het innemen van een dergelijk standpunt leiden. De bedoeling dezer fondsen is in het kort deze : de gemeente brengt hare gronden tegen hunne waarde in een afzonderlijk fonds in, brengt naast de aflossing ook de rente op de voor aankoop dier terreinen gesloten leeningen ten laste van dit fonds en ontlast hiermede dus den gewonen dienst der gemeente. Deze bijschrijving der rente mag natuurlijk slechts dan geschieden, indien zij in de waardevermeerdering dier gronden minstens haar aequivalent vindt. Het groote punt is hierbij natuurlijk, of dergelijke waardevermeerdering zich inderdaad heeft voorgedaan, zoodat op de waarborgen om tot eene juiste schatting van de waarde der perceelen te geraken alles aankomt. Het is dus van de colleges van Gedeputeerde Staten te verwachten, dat zij zich op het standpunt zullen stellen, geen renterestituties van het grondbedrijf aan de gemeentekas toe te laten, wanneer niet de waardeschattingen in hun oog volledig vertrouwen verdienen.

Ten slotte is er nog een vorm, waarin Gedeputeerde Staten hun toezicht op de in stand houding van het gemeentelijk vermogen, doch nu op meer preventieve wijze, tot zijn recht doen komen, en dat is, door de voorgestelde wijze van aflossing der door de gemeente te sluiten leeningen nauwkeurig te toetsen aan den vermoedelijken levensduur der objecten, waarvoor geleend wordt.

Met opzet zijn wij in de laatste bladzijden eenigzins nader ingegaan op het financieel toezicht op de gemeentebedrijven, waarbij het den lezer moge gebleken zijn, dat de colleges van Gedeputeerde Staten zich op zeer onvasten wettelijken bodem

moeten gaan begeven, willen zij zich juist daar, waar het wellicht het meest noodig is, naar behooren kwijten van de taak, die de wetgever hun ongetwijfeld in den ruimsten zin toedacht. Wetswijziging en uitdrukkelijke vestiging der bevoegdheden van het hooger gezag op dit punt in de wet schijnt dus zeer gewenscht.

Een bescheiden stap in deze richting is reeds gedaan bij een op 21 October 1909 door de Tweede Kamer aangenomen ontwerp tot wijziging der gemeentewet ten vorigen jare door den Minister Heemskerk ingediend. Dit ontwerp op 30 December 1909 tot wet verheven bepaalt oa., dat ook voor de boekhouding van den gemeenteontvanger voorschriften door Gedeputeerde Staten kunnen worden gegeven, het laat ondergoed keuring van Gedeputeerde Staten afzonderlijke beheeren toe, het schrapt de bepaling, dat de gemeenterekening alle ontvangsten en uitgaven der gemeente moet bevatten en tracht aldus — naar de toelichting het uitdrukt — wettelijken grondslag te geven aan hetgeen blijkens de ervaring aan de behoefte der praktijk voldoet. Eene bepaling, welke commercieele boekhouding expressis verbis toelaat en alsdan eene rekening en verantwoording op dezen grondslag met balans, winst- en verliesrekening en inventaris voorschrijft, bevat de nieuwe regeling niet. Dusdanige bepaling kwam wel voor in het reeds genoemde ontwerp van den Minister Kuyper, en was ook gehandhaafd in het opvolgend ontwerp van den Minister Rink, dat overigens de bepalingen op de gemeentebedrijven had laten vallen.

Een regeling voor de gemeentebedrijven, welke bij de behandeling van het aangenomen wetsontwerp dan ook in het uitzicht werd gesteld, blijft dus even gewenscht.

De vraag, die ons nu nog rest, is deze :

Heeft de ontwikkeling der gemeentelijke werkzaamheid op de hier besproken gebieden een drang naar wijziging van de grenzen van het hooger toezicht in het leven geroepen ?

In zeker opzicht kan hierop volmondig met ja worden geantwoord.

De regeling der gemeentewet is, gelijk wij zagen, dat, belastingverordeningen en besluiten rakende het vermogen der gemeente uitgezonderd, hooger gezag slechts dan bij de tot standkoming van besluiten van den gemeenteraad te pas komt, indien het verordeningen zijn, waarin strafbepalin-

gen voorkomen. Slechts een hoogst enkele maal eischte de wet hiernaast nog inmenging van Gedeputeerde Staten, en dan slechts indien het besluit van ruimer dan communaal belang is. Zoo wordt goedkeuring geeischt op gemeenschappelijke regelingen van meer dan eene gemeente en op de besluiten betrekkelijk jaarmarkten en andere marktdagen, die wij reeds noemden. Naarmate nu de gemeente zich allengs onderwerpen van grooter beteekenis en welke dieper ingrijpen in de belangen der gemeentenaren is gaan aantrekken, ziet men ook deze goedkeuring telkens meer geeischt. Wij zijn er al enkele voorbeelden van tegen gekomen : zoo eischt de woningwet de goedkeuring van Gedeputeerde Staten op de bouwverordeningen en voorts onder meer op de uitbreidingsplannen, het besproken onttwerp Kuyper tot wijziging der gemeentewet op de verordeningen regelende de rechtspositie der gemeenteambtenaren en werklieden en op de ver-ordeningen tot inrichting der gemeentebedrijven.

In al deze en dergelijke gevallen is het niet het belang van de in standhouding van het gemeentelijk vermogen of de belangen van anderen dan de ingezetenen, die hier tot hooger toezicht hebben geleid, maar zuiver het gewicht der zaak, het belang der gemeentenaren zelve.

Een algemeene grens is hier bij gebreke van een algemeen kenmerk niet te trekken. Slechts door enumeratie zal men tot aanwijzing der besluiten kunnen geraken, welke aan hooger goedkeuring moeten worden onderworpen. Dat evenwel deze voortschrijdende enumeratie, welker tempo, naar men verwachten mag, zeker niet langzamer zal worden, een geleidelijke maar zekere verandering van de verhouding der gemeente tegenover hooger toezicht in het algemeen medebrengt, behoeft geen nader betoog.

Hierbij blijft het evenwel. Voor zoo ver wij kunnen nagaan, is er verder in geen enkel opzicht in de wetten van den lateren tijd een streven tot verruiming of verenging van het hooger toezicht op de gemeenten merkbaar. Het stelsel van 1851 blijkt in zijne algemeene beginselen ook voor de geheel veranderde omstandigheden van tegenwoordig juist.

Slechts één vraag, en hiermede eindigen wij, zou in dit verband nog gesteld kunnen worden, en wel deze, of het standpunt, waarop overeenkomstig het beginsel van Grondwet en gemeentewet Gedeputeerde Staten zich plegen te stellen —

nl. dat zij enkel hebben te waken voor de in standhouding van het gemeentelijk vermogen, doch zich overigens in de financieele politiek der gemeente niet hebben te mengen — tegenover de ontwikkeling van het gemeentelijk huishouden op den duur niet te eng blijkt en of dit dan ook niet tot wijziging in de gemeentewet aanleiding zou moeten geven. Maakt het wel zulk een groot verschil of het nageslacht belast wordt, doordat het de inkomsten uit verbruikte vermogensbestanddeelen mist, dan wel doordat het moet voldoen aan de blijvende verplichtingen door vorige geslachten op hem geladen, zou men geneigd zijn te vragen, en heeft in het aangezicht van de ontwikkeling der gemeentelijke werkzaamheid, van de verplichtingen, die de gemeente in allerlei richting op zich neemt, van de ontzaglijke toeneming van den schuldenlast en de bijna onafgebroken stijging der gemeentelijke belastingen in de groote steden, deze vraag niet eenigen schijn van recht ?

Het moet erkend worden dat de administratieve jurisprudentie enkele gevallen kent, waarin Gedeputeerde Staten zich op een dergelijk ruimer standpunt plaatsten en zich een oordeel aanmatigden over de vraag, of zekere uitgaaf voor de gemeente van belang was en de gemeentefinanciën haar toelieten. Zoo hebben Gedeputeerde Staten zich verzet tegen het geven eener bijdrage voor een Noordpool-expeditie door een plattelandsgemeente; tegen het uitgeven van gelden tot aankoop van gronden teneinde het klein grondbezit te bevorderen, en zoo meer. Het zuiverst schijnt het ruime standpunt evenwel uit te komen in de overwegingen van een besluit van Gedeputeerde Staten eener provincie, waarbij zij hunne goedkeuring onthielden aan den aankoop van een buitengoed voor een bedrag van 130,000 gulden (260,000 francs). Zij deden zulks niet op grond van overwegingen aan het gemeentelijk vermogen ontleend, doch zuiver op grond, dat de bedragen benoodigd voor rente en aflossing der voor dezen aankoop te sluiten leening de reeds op de gemeentenaren rustende lasten nog zouden vermeerderen, hetgeen zonder gewichtige reden niet behoorde te geschieden. In hooger beroep heeft de Kroon zich op hetzelfde standpunt gesteld en, na uitvoerig de financieele positie der gemeente te hebben nagegaan, het besluit gehandhaafd.

Bij deze gevallen, welke wellicht nog met enkele te vermeerderen zijn, blijft het evenwel; aanwijzingen, waaruit men zou

mogen concludeeren tot een algemeener worden van dit standpunt, schijnen niet te vinden.

Ons lijkt dit een zeer gelukkig verschijnsel. Men moet er zich wel rekenschap van geven, waar dergelijk onderzoek in de werkelijkheid op neer komt. Het is niet de vraag : is eenige uitgaaf voor de gemeentefinanciën te zwaar — deze vraag is in haar algemeenheid niet voor beantwoording vatbaar — maar : is de uitgaaf niet te zwaar in verhouding tot het gemeentelijk belang, dat er bij betrokken is? Men begrijpt, dat, trokken Gedeputeerde Staten zich de beoordeeling dezer vraag geregeld aan, hiermede het budgetrecht der gemeente op de meest grove wijze zou worden aangetast.

Is het dus gewenscht dat Gedeputeerde Staten zich in het algemeen van een onderzoek in deze richting onthouden, dit neemt niet weg, dat indien het belang, waarvoor geld wordt uitgegeven, klaarblijkelijk staat buiten de belangen van de gemeente of indien het uitgetrokken bedrag klaarblijkelijk veel te hoog is, en er voorts bij voorbeeld uit de gemeente vele stemmen opgaan tegen het besluit, Gedeputeerde Staten bij uitzondering zeer zeker op de hier bedoelde gronden hunne goedkeuring aan de gemeentebegrooting of aan een bijzonder besluit zouden mogen onthouden.

Ook hier is dus, gelijk zoo dikwijls, een vaste grenslijn niet te trekken. Men schijnt evenwel met volle recht te kunnen beweren, dat de colleges van Gedeputeerde Staten in de verschillende provinciën in dit opzicht blijk hebben gegeven en geven van een hooge mate van eerbied voor het vrije beschikkingsrecht der gemeentebesturen over hunne financiën.

Uitbreiding der bevoegdheden van Gedeputeerde Staten ten einde een onderzoek in deze richting zoo ruim mogelijk open te stellen schijnt evenmin noodig. Reeds nu kunnen Gedeputeerde Staten door hun recht van goedkeuring der gemeentebegrootingen feitelijk alle uitgaven der gemeente treffen, terwijl, vloeien de op de begrooting voorkomende uitgaven voort uit een anterieur bijzonder besluit of eene anterieure regeling, Gedeputeerde Staten, indien dit besluit of deze regeling aan hunne goedkeuring onderworpen is — zooals in het evengenoemde voorbeeld van den voorgenomen aankoop van een buitengoed het geval was — op deze wijze hun standpunt kunnen doen gelden. Is ten slotte dit besluit of die regeling niet aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen, dan

zou men zich zeer wel eene koninklijke vernietiging op bovengenoemden grond kunnen denken. Wel is een voorbeeld van eene vernietiging op dezen grond ons niet bekend — en zal de Kroon hiertoe wel niet spoedig overgaan — doch er is geen reden waarom zulks niet mogelijk zou zijn.

Hiermede zijn wij gekomen aan het einde onzer beschouwingen over de gemeentelijke autonomie in Nederland. Ons rest nu nog in enkele conclusies van algemeenen aard de resultaten onzer beschouwingen samen te vatten. Deze conclusies luiden :

I. Eene ver doorgevoerde gemeentelijke autonomie is voor de gezonde en krachtige ontwikkeling der gemeenten onmisbaar.

II. Het hooger gezag moet over de noodige bevoegdheden beschikken ten einde tegen te gaan, dat de gemeente treedt buiten hare grenzen, of besluiten neemt strijdig met het algemeen belang.

III. Gemeentelijke strafverordeningen moeten niet in werking treden vóór van haren inhoud door het hooger gezag is kennis genomen.

Goedkeuring van alle gemeentelijke verordeningen of van alle gemeentelijke strafverordeningen is niet gewenscht.

IV. Het hooger gezag moet tegenover de positieve behartiging der gemeentelijke belangen, voor zoover daarbij de gemeentelijke financiën betrokken zijn, beschikken over de noodige bevoegdheden ten einde zijn zorg voor de in stand houding van het gemeentelijk vermogen volledig tot zijn recht te doen komen.

Dit sluit in ; zich niet enkel een toezicht op besluiten die dit vermogen direct raken, maar met name een nauwkeurig toezicht op het algemeen beheer der gemeentelijke bedrijven.

Niet dan bij hooge uitzondering mag het toezicht op de gemeentelijke uitgaven het hooger gezag er toe leiden, zich te verzetten tegen het doen van uitgaven op gronden aan den algemeenen financieelen toestand der gemeente ontleend.

V. Het is gewenscht, dat de wetgever op sociaal en hygiënisch gebied, en in het algemeen overal waar hij tot regeling van een onderwerp overgaat, in zijne regelingen aan de gemeente een zoo groot mogelijk terrein overlaat.

De gemeente moet op dit terrein zooveel mogelijk dezelfde

vrijheid van beweging bezitten als op het terrein harer eigenlijke huishouding.

VI. Het verdient aanbeveling in deze regelingen en desnoods ook in de algemeene gemeentewet voor met name te noemen speciale categorieën van gemeentelijke verordeningen en besluiten van groot gewicht goedkeuring of een anderen vorm van medewerking van het hooger gezag te eischen.

VII. De uitbreiding, die tegenwoordig de gemeentelijke werkzaamheid zoowel in omvang als in beteekenis ondergaat, behoort overigens niet te leiden tot vermeerdering van de bevoegdheden van het hooger gezag.

DE VERKIEZING DER LEDEN VAN HET COLLEGE VAN DAGELIJKSCH BESTUUR.

Vrije keuze of keuze uit de leden van den gemeenteraad ?

VERSLAG

AANGEBODEN

DOOR Dr S. VAN BRAKEL

CONCLUSIONS.

I. — Grâce au développement qu'a pris la tâche administrative de nos grandes villes depuis une vingtaine d'années, la tâche du conseil communal et celle du collège exécutif se sont différenciées à tel point qu'il n'y a plus de raison pour maintenir en principe le vœu que seuls des membres du conseil puissent être élus comme membres du collège exécutif.

II. — L'expérience montre que bien souvent l'on ne trouve pas parmi les conseillers un nombre suffisant de personnes capables et disposées à remplir les fonctions d'échevin.

III. — C'est pourquoi il est désirable que la règle d'après laquelle les conseillers seuls peuvent être nommés échevins soit abandonnée.

In nagenoeg alle West-Europeesche landen staat aan het hoofd der gemeente een door de kiezers gekozen gemeenteraad, die nu eens met grooter, dan met kleiner speelruimte en in meerdere of mindere mate aan het toezicht van hooger gezag onderworpen, de drager kan worden gehacht der gemeentelijke autonomie.

Daarnevens is dan veelal het dagelijksche bestuur opgedragen aan een kleiner college, door dezen raad gekozen, dat

van zijne bestuursdaden aan dezen laatste desgevraagd rekenschap heeft te geven.

Zoo is het ook in Nederland, en deze omstandigheid is oorzaak, dat de ondervinding, die aldaar is opgedaan ten aanzien van de vraag of de leden van dit college van dagelijksch bestuur al dan niet uit de raadsleden gekozen moeten worden, wellicht ook in ruimeren kring tot leering te strekken. Zelfs kan een studie der Nederlandsche toestanden naar ik meen, meer nog dan die van andere landen leerzaam zijn, omdat in Nederland de samenstelling van het gemeentebestuur en de regeling zijner bevoegdheden zeer eenvoudig zijn, zoodat de daarbij ter sprake komende problemen zich hier in hun meest eenvoudigen vorm voordoen.

Intusschen is tot recht begrip, zoowel van de bezwaren, die zich onder de bestaande regeling hebben doen gevoelen, als van de middelen, waardoor men heeft getracht of kan beproeven aan deze bezwaren tegemoet te komen, een kort overzicht van de organisatie der Nederlandsche gemeentebesturen onontbeerlijk.

Aan het hoofd der gemeente staat de, onmiddellijk door de kiezers gekozen, gemeenteraad, die, binnen de ruime grenzen door de wet en de administratieve jurisprudentie getrokken, de drager is der gemeentelijke autonomie in haar vollen omvang. Slechts de raad kan den burgers verplichtingen opleggen en slechts met zijne toestemming kunnen uitgaven uit de gemeentekas worden gedaan. Niet alleen wetgevende macht oefent de raad echter uit, ook het *bestuur* der gemeente is door de wet in zijne handen gelegd. Alle benoemingen van gemeenteambtenaren en beambten moeten door den raad geschieden, voor zoover niet de wet uitdrukkelijk een ander orgaan daartoe aanwijst — hetgeen slechts in eenige zeldzame gevallen gebeurt —, of de raad zelve deze bevoegdheid aan anderen delegeert.

Nog sprekender in dit opzicht — omdat daarbij zelfs de mogelijkheid van delegatie vervalt — is de bepaling, dat tot elke vervreemding, bezwaring of aanvaarding van gemeente-eigendommen, ja, tot elke verhuring of uitgifte in gebruik, een uitdrukkelijk raadsbesluit wordt geëischt.

De voorbereiding en uitvoering der besluiten van den raad is de voornaamste taak van het college van burgemeester en wethouders.

Dit college bestaat uit den door den Koning telkens voor een tijdperk van 6 jaren benoemden burgemeester, als voorzitter, en de wethouders, die door en uit den raad worden gekozen.

Het aantal wethouders kan verschillen naarmate van het aantal inwoners, dat de gemeente telt. Het minimum is 2; in gemeenten van 20,000 tot 100,000 inwoners zijn er 3 of 4, in gemeenten met meer dan 100,000 inwoners 4 tot 6 wethouders, naar de raad goedvindt.

Zooals reeds uit de omschrijving van de bevoegdheden des raads blijkt, kan men echter niet zeggen, dat de werkkring van burgemeester en wethouders naar haar aard een andere is dan die van den gemeenteraad. Ook de raad toch *bestuurt*, en slechts waar de daden van bestuur te veelvuldig zouden zijn en te veel in bijzonderheden zouden moeten afdalen om verricht te worden door een college, dat uit een groot aantal leden bestaat, die slechts een klein deel van hun tijd aan het algemeen belang kunnen afstaan, wordt dit détailwerk aan burgemeester en wethouders overgelaten. Het werk van burgemeester en wethouders is derhalve — naar de voorstelling, die de wetgever zich maakt — slechts de condensatie van wat door den raad wordt verricht. De wetgever gaat in dit streven om alles, wat daarvoor maar eenigszins vatbaar is, bij den raad te brengen, zóó ver, dat hij uitdrukkelijk bepaalt, dat burgemeester en wethouders — in enkele weinige gevallen de burgemeester — slechts die zaken mogen afdoen, welke hun uitdrukkelijk door de wet zijn opgedragen. In alle gevallen, waarin de beslissing niet uitdrukkelijk aan den burgemeester of burgemeester en wethouders is opgedragen, is het de raad die beslist, en de raad alleen.

Naast de voorbereiding en uitvoering der raadsbesluiten bestrijkt de bevoegdheid van burgemeester en wethouders nog een ander gebied, namelijk de uitvoering der zeer vele rijkswetten en provinciale verordeningen, waarin, overeenkomstig het in Nederland geldende stelsel van zelfbestuur, een beroep wordt gedaan op de medewerking der gemeenten. Juist andersom als waar het de behartiging der gemeentelijke autonomie betreft, is toch in de wet bepaald, dat bij aangelegenheden van dezen aard burgemeester en wethouders het in de gemeente alleen competente orgaan zijn, tenzij de wet of de provinciale verordening uitdrukkelijk de medewerking van den raad inroepen.

Na dit in enkele groote lijnen geschetste beeld van de positie, welke in het gemeentebestuur aan burgemeester en wethouders is toegewezen, een enkel woord over de werkwijze van dit college.

De gemeentewet gaat uit van de voorstelling, dat alle beslissingen over de wijze van uitvoering van wetten en raadsbesluiten door het college worden genomen, doch dat de feitelijke uitvoering bij den burgemeester berust. Slechts overeenkomstig de besluiten van het college kan — dus is de voorstelling in de wet gegeven — de burgemeester tot de uitvoering overgaan; is die beslissing echter verkregen, dan berust de uitvoering ook bij hem alleen en kan zij niet aan een der wethouders worden opgedragen, waarom dan ook slechts stukken, van den burgemeester uitgaande en door den secretaris gecontresigneerd als wilsverklaringen der gemeente gelden.

Zelfstandig optredende wethouders kent de wet niet, ja acht zij onbestaanbaar. Op zijn hoogst kan de bestudeering van sommige bepaalde onderwerpen aan daartoe aangewezen leden van het college worden opgedragen.

Dit alles is echter slechts theorie. In onze groote gemeenten wordt daaraan door de praktijk weinig meer beantwoordt.

De volstrekt ongedachte groei der groote steden en de daarmede gepaard gaande uitbreiding der gemeentezorg, zoo in de breedte als in de diepte, maken het onmogelijk, het in de wet belichaamde stelsel nog zuiver toe te passen.

In de eerste plaats heeft zich de verhouding van raad en burgemeester en wethouders verschoven Gelijk bij alle evolutie hebben zich ook in dit geval de vroeger naar hun aard gelijke functies dezer beide colleges gedifferentieerd.

Naarmate het aantal vragen toenam, dat aan het gemeentebestuur ter beantwoording werd voorgelegd, moest de raad zich meer en meer tot de bespreking der belangrijke aangelegenheden bepalen en al het andere aan burgemeester en wethouders overlaten. Zoo mogelijk geschiedde dit door uitdrukkelijke delegatie; waar de wet echter dezen weg versperde, wordt naar den vorm nog wel aan de wet voldaan — niet zonder groot oponthoud in de afdoening der zaken — doch wordt *feitelijk* ook de afdoening van al deze aangelegenheden aan burgemeester en wethouders overgelaten.

Tegelijkertijd is echter de taak van burgemeester en wethouders ongemeen veelomvattender en zwaarder geworden. In

dit college heeft een vergaande verdeeling van arbeid plaats gevonden en in de stede van een, enkele malen 's weeks vergaderende, commissie tot gemeenschappelijke beraadslaging over de zaken, die in den gemeenteraad ter tafel zijn gekomen of tot een beslissing zijn gebracht, vindt men thans veelaale en viertal, van elkaar slechts weinig afhankelijke, wethouders, die onder de meer of minder straffe leiding van den burgemeester, ieder aan het hoofd staan van een omvangrijk departement. Alle zaken van minder belang plegen zij zelfstandig af te doen; slechts de meer belangrijke aangelegenheden worden nog in de vergaderingen van burgemeester en wethouders ter tafel gebracht, nadat de beslissing reeds door het betrokken lid van het dagelijksch bestuur is voorbereid.

Het wethouderschap is heden ten dage dan ook nog slechts in dien zin een eereambt te noemen, dat de bezoldiging, die vaak geringer is dan die, welke de hoofdambtenaren der gemeente ontvangen, volstrekt niet in verhouding staat tot de arbeidspraestatiën, die het van den titularis eischt en dat deze het grootste deel zijner belooning moet vinden in de erkentelijkheid zijner medeburgers en het aanzien, hem door het ambt verleend.

Met werkkracht en toewijding alleen kan een wethouder niet volstaan. Hij moet niet alleen de gave bezitten, zich in te werken in de nieuwe vraagstukken, die heden ten dage ieder oogenblik aan een gemeentebestuur worden voorgelegd, doch ook bij den steeds toenemenden omvang van het eigenlijke dagelijksche bestuur der tallooze diensten en der groote bedrijven en bij de uitvoering van vele verordeningen, waardoor het doen en laten der burgerij wordt gecontroleerd, blijk geven, dat hij de kunst verstaat om den ambtenaren der gemeente de noodzakelijke vrijheid van beweging te laten, zonder zelf de teugels uit handen te geven. Bovendien moet hij steeds bedenken, dat hij slechts het gedelegeerd lid is van een — ook voor zijn, des wethouders, doen en laten — collectief verantwoordelijkcollege, zoodat zijn zelfstandigheid met toegankelijkheid voor gemeen overleg moet gepaard gaan.

Dat in deze omstandigheden in een raad van een veertigtal leden slechts zeer weinigen worden gevonden, die geschikt en geneigd zijn het tijdroovende, lastige en karig bezoldigde wethoudersambt te vervullen, behoeft wel geen betoog.

Ik mag mij dan ook wel onstlagen rekenen van de taak om

in bijzonderheden aan te toonen, tot welke wonderlijke compromissen een gemeenteraad soms komt bij de keuze van wethouders of voorbeelden te geven van hef niet zeldzame geval, dat een wethouder wordt gekozen of gehandhaafd ziet, ook al is de meerderheid van den raad, noch met zijne beginselen van gemeentebestuur, noch met de daaraan gegeven toepassing ingenomen, alleen omdat de raad weet, dat in zijn midden toch geen meer geschikte candidaat aanwezig is. Slechts mag men zich verwonderen over het gezichtsbedrog, dat regeering en volksvertegenwoordiging in 1904 kon doen meenen, dat vermeerdering van het aantal wethouders, met behoud der bepaling, dat slechts raadsleden tot dit ambt benoembaar zijn, deze moeilijkheden voor de groote steden zou verminderen. De toen tot stand gekomen wetswijziging, die den raden der groote gemeenten toestond desverlangd 5 of 6 wethouders te benoemen is dan ook een doode letter gebleven. Gelijk te voorzien was! Als het reeds de grootste moeite kost in een raad van 45 leden 4 goede wethouders te vinden, worden deze moeilijkheden zeker niet verminderd als men er nog 2 bij moet gaan zoeken (1).

De oplossing ligt dan ook elders. Niet vermeerdering van het aantal wethouders, doch uitbreiding van den kring waaruit de keuze kan worden gedaan, *dat* is het wat aan de bovengeschetste bezwaren kan tegemoet komen. Dat dan ook in het stadsbestuur zullen worden opgenomen personen, van wie niet eerst, door hunne verkiezing tot raadslid, het bewijs is geleverd dat zij het vertrouwen der kiezers bezitten, mag daarbij niet als bezwaar gelden. Gelijk toch boven werd aangetoond, is de tijd voorbij, dat de taak van den raad en van het dagelijksch bestuur slechts in omvang verschilde, doch in wezen dezelfde was. Thans is de verhouding veeleer zoo, dat de raad door wetgeving en contrôle op het bestuur de opvattingen en wenschen der kiezers tot heerschappij brengt, evenals het parlement dit bij het algemeene rijksregeering doet, doch dat het eigenlijke bestuur meer en meer aan burgemeester en wet-

(1) Alleen den Haag heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en bezit thans 5 wethouders. Maar de gemeenteraad der residentie pleegt onder hare leden dan ook een aantal oud-ministers, ambtenaren-in-ruste en andere voor het wethoudersambt dikwijls zeer geschikte personen te tellen, die daar mogelijk maken, wat elders zou mislukken.

houders in handen komt. Daarmede is ook de noodzakelijkheid vervallen voor eene bepaling, gelijk aan die, welke nog steeds onze gemeenteraden bij het doen eener wethouderskeuze bindt.

Men behoort thans slechts te vragen bij welke regeling men de grootste kans heeft, dat de wethouderszetels door in alle opzichten voor hunne taak berekende mannen worden bezet. En dan is het antwoord niet moeilijk. De raad, dien men geschikt en bevoegd acht over alle gemeentebelangen naar eigen inzicht te beslissen — meestal in volle vrijheid en slechts in enkele met name genoemde gevallen onder toestemming van hooger gezag — deze raad behoort ook een zoo groot mogelijke vrijheid te hebben om het bestuur der gemeente op te dragen aan hen, die hij door beginselen en capaciteiten daartoe het meest geschikt acht.

Ontslaat men den raad van den band, die hem thans is aangelegd, dan zal hij beter dan thans in staat zijn, in alle opzichten bekwame en geschikte personen tot het wethoudersambt te roepen. En vrees, dat de indirecte invloed, dien de kiezers op den gang van zaken uitoefenen, zou verminderen, indien men ook niet-raadsleden tot wethouders verkiesbaar maakt, behoeft toch waarlijk niet te bestaan. Integendeel, beter dan thans zal in het door mij verdedigde stelsel het college van burgemeester en wethouders de gevoelens en inzichten van den raad weergeven.

Nog een andere verbetering zal het gevolg zijn van het vervallen van den eisch, dat slechts raadsleden tot wethouder verkiesbaar zijn. Eerst dan zal de bepaling, dat de wethouders voor een termijn van zes jaren gekozen worden, tot zijn recht komen.

Thans is dit artikel een doode letter; nagenoeg nimmer toch valt de termijn van het wethouderschap samen met dien vans het raadslidmaatschap en bijna steeds moet de wethouder al raadslid zich aan een verkiezing onderwerpen, vóór de zes jaren, voor welke hij als wethouder gekozen was, zijn afgeloopen.

Ook ingeval dat zijn mandaat als raadslid wordt verlengd, kan hij niettemin niet direct de functie van wethouder weer aanvaarden. Met zijn aftreden als raadslid heeft hij namelijk tevens opgehouden wethouder te zijn, en al is de termijn, waarvoor hij tot dit ambt werd benoemd, nog bij lange na niet verstreken, ook aan een nieuwe verkiezing tot wethouder moet hij zich onderwerpen.

Zelfs komt het niet zelden voor, dat hij in zes jaar tijds driemaal de censuur van den raad moet ondergaan. Wanneer hij namelijk verkozen wordt tot vervulling van een tusschentijds ontstane wethoudersvacature, geschiedt de benoeming niet voor zes jaren, doch tot het einde der zes jaren, waarvoor zijn voorganger was benoemd.

Dat het tegenwoordig stelsel er op deze wijze toe bijdraagt om het lot eens wethouders nog onzekerder te maken dan het van nature reeds is, behoeft wel geen betoog. En dat het wegvallen van dit element van onzekerheid niet alleen het ambt meer begeerlijk moet maken, doch ook de stabiliteit in het gemeentebestuur moet ten goede komen, behoeft wel geen betoog (1).

Wil men echter werkelijk de bekwaamsten uit stad en land tot het wethouderschap kunnen roepen, dan moet daaraan ook een behoorlijk salarieering verbonden zijn, alsmede een pensioenregeling, die den titularis in staat stelt het ambt neder te leggen, zoodra hem blijkt, dat ernstig verschil van meening tusschen hem en den raad de noodzakelijke samenwerking van dit college met het dagelijksch bestuur onmogelijk maakt. Want al moet het wethouderschap steeds een eereambt blijven in dien zin, dat de belooning, welke den titularis het meest ter harte moet gaan, niet is het verzamelen van geld en goed, doch het verwerven van de achting en de dankbaarheid zijner medeburgers, daarnevens behoort hij toch in ieder geval uit dit ambt een inkomen te trekken, dat ook een onbemiddeld man in staat stelt zich geheel aan zijn waarlijk niet lichte taak te wijden en hem niet verplicht daarnevens nog naar andere bronnen van inkomst uit te zien.

De vraag zal wellicht rijzen of, indien men toch tot voldoende salarieering en het verleenen van aanspraak op pensioen moet komen, men niet met deze beide wijzigingen kan volstaan en overigens de zaak kan laten als zij is (2).

(1) M. de Beaufort, lid der Staatscommissie voor de Grondwetsherziening, die in 1905 haar rapport uitbracht, voegde aan dit rapport eene nota toe, waarin hij eene lans brak voor eene regeling, waarbij de verkiesbaarheid tot lid van Gedeputeerde Staten ook tot niet-leden der Provinciale Staten werd uitgestrekt. Gelijk men ziet, is niet slechts voor de gemeente, doch ook voor de provincie het vraagstuk aan de orde gesteld en wordt ook voor deze bestuurscolleges een zelfde oplossing aanbevolen als door mij voor de gemeenten wordt verdedigd.

(2) De gemeente 's Gravenhage heeft een eersten stap in deze richting gezet en, zonder zich door de geopperde juridische bezwaren te laten weerhouden, aan hare oud-wethouders een matig pensioen verzekerd.

Ik geloof echter niet dat daarmede iets gewonnen ware.

De eischen, die thans aan een goed wethouder worden gesteld, zijn zoo hoog, dat in alle gemeenteraden slechts een zeer beperkt aantal voor dit ambt geschikte personen aanwezig is. De tijden, dat men kon aannemen, dat eigenlijk elk goed raadslid ook geschikt was voor wethouder, zijn onherroeplijk voorbij. Gelijk boven werd aangetoond, is de functie van den raad en zijn dus ook de werkzaamheden zijner leden gansch verschillend van die, welke van de leden van het dagelijksch bestuur gevorderd worden. Het aantal der raadsleden, die zich een eventueele keuze tot wethouder zouden laten welgevallen, zou bij verhooging der salarissen wellicht stijgen, doch moeilijk is aan te nemen dat de samenstelling der gemeenteraden dientengevolge zou veranderen en dat daarin een grooter aantal raadsleden dan thans zitting zou krijgen, die in het bezit bleken der bijzondere bestuurstalenten, die heden ten dage voor een goede waarneming van het wethoudersambt onontbeerlijk zijn.

Daar komt nog iets bij. Het toekennen van een hoog salaris aan de dragers van een min of meer politieke betrekking, heeft steeds zijn schaduwzijde, daar aldus het gevaar ontstaat, dat een dergelijk ambt uitsluitend om het daaraan verbonden financiëele voordeel zal worden begeerd. Indien dergelijke begeerlijkheden en de daaruit geboren intrigues in onze gemeenteraden hun intrede deden, zou dit te meer te betreuren zijn omdat dergelijke corruptie in deze lichamen tot dusverre niet voorkwam. Ook dit gevaar wordt echter, zoo niet geheel, dan toch voor het allergrootste deel bezworen, indien men den raad de bevoegdheid geeft, ook buiten den kring zijner leden naar wethouders om te zien. Immers, mocht na opheffing van het monopolie der raadsleden, om tot wethouder te worden gekozen, de raad een in ieder opzicht geschikt niet-raadslid voorbijgaan om het oor te leenen aan de intrigues van een zijner leden, dan zou de publieke opinie een dergelijk verraad der publieke zaak spoedig achterhalen en brandmerken en zou den raadsleden vermoedelijk spoedig genoeg blijken, dat hunne committenten, de kiezers, niet op deze wijze het algemeen belang behartigd te zien.

Mijne conclusies zijn dus deze :

1. Bij de ontwikkeling, die de bestuurstaak onzer groote

steden in de laatste decenniën heeft ondergaan, hebben zich ook de taak van den gemeenteraad en die van het college van dagelijksch bestuur zoodanig gedifferentieerd, dat er geenerlei reden meer is om in principe vast te houden aan den eisch, dat slechts leden van den raad tot lid van het dagelijksch bestuur kunnen worden gekozen.

2. De praktijk toont aan dat in den kring der raadsleden veelal niet het vereischte aantal personen aanwezig is, geschikt en geneigd om de wethouderszetels te bezetten.

3. Het is daarom wenschelijk de bepaling, dat slechts raadsleden tot wethouder benoembaar zijn, te doen vervallen.

Die Gemeindeautonomie in der Schweiz.

Von Dr Otto SCHOCH. Zurich.

Résumé.

L'autonomie communale est plus ou moins étendue d'après les cantons en Suisse. Dans l'impossibilité d'entrer dans les détails pour chacun des trois groupes de communes que l'on distingue à cet égard, le rapport donne un aperçu général de la situation assez complexe qui résulte de cette diversité. Il traite successivement des organes communaux, des attributions des administrations locales, de l'administration interne et externe, du contrôle du pouvoir central. Dans ses conclusions, le rapport indique les avantages de l'autonomie locale.

I. — *Einleitung.*

Unter Autonomie oder Selbstverwaltung wird Verschiedenes verstanden. Es kann sich hier nicht darum handeln, die verschiedenen Theorien uber den Begriff der Autonomie zu kritisieren und gar noch eine eigene Theorie aufzustellen. Wir wollen nur darlegen, in welchem Sinn der Begriff in den folgenden Ausfuhrungen gebraucht wird.

Unter Autonomie verstehen wir im Folgenden denjenigen Teil der Gemeindeverwaltung, der durch von den Gemeinden gewählte Organe besorgt wird, soweit es sich nicht bloss um die Vollziehung staatlicher Aufträge handelt. Es scheiden also aus der Betrachtung aus die Verrichtungen derjenigen Organe, die den Gemeinden vom Staate gegeben werden und die Verrichtungen der Gemeindeorgane, die sich lediglich als Vollzug staatlicher Aufträge darstellen, wie z. B. die Erhebung der Staatssteuer zu Handen der Staatskasse.

Die Schweiz ist bekannt als ein Land mit ausgedehnter Autonomie der Gemeinden. Es ist aber in der Staatsform des Bundesstaates begründet, dass dieselbe nicht in allen Kantonen

gleichmassig ausgebildet ist. Deutlich lassen sich 3 Gruppen unterscheiden :

1. Die romanischen Kantone Freiburg, Genf, Neuenburg, Tessin, Waadt, Wallis lehnen sich naturgemäss am meisten an das franzosische Recht an und haben eine ausgedehnte Staatssaufsicht über die Gemeinden, was gleichbedeutend ist mit einer beschränkten Gemeindeautonomie.

2. Das Gegenstück dazu bilden die Kantone der Zentral- und Ostschweiz Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Luzern, Zurich, Glarus, Zug, Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Aargau, Thurgau, die der Gemeindeautonomie den freiesten Spielraum lassen, die Staatsaufsicht auf das Nötigste beschranken.

3. Basel-Stadt und- Land, Bern, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen und Graubnüden halten die Mitte zwischen den beiden extremen Gruppen. Bei Bern und Graubünden erklart sich das sofort aus der gemischten romanischen und germanischen Bevölkerung.

Bei Betrachtung der schweizerischen Gemeindeautonomie zeigt sich also eine grosse Mannigfaltigkeit. In der Schweiz gibt es 25 souveräne Kantone, und jeder Kanton hat das Gemeindewesen nach seiner Art geregelt. Es ergibt sich daraus, dass auf dem Raum, der unserer Abhandlung zur Verfügung steht, keinenfalfs eine erschopfende Darstellung des geltenden Rechtes mit Bezug auf die Gemeindeautonomie in *allen* Kantonen versucht werden kann. Es wäre nur moglich, wenigstens eine eingehende Darstellung der Gemeindeautonomie in einem oder einigen wenigen Kantonen zu geben. Allein eine solche Arbeit böte wohl Interesse fur die betreffenden Kantone selbst, kaum aber fur einen internationalen Kongress. Wir glauben deshalb, unserer Aufgabe am besten gerecht zu werden, wenn wir in grossen Zügen einen Ueberblick uber die gesammten vielgestaltigen Verhältnisse zu geben versuchen und dabei die interessanteste Gruppe von Kantonen am meisten berücksichtigen.

Es ist bekannt, dass England ein sehr vielgestaltiges Gemeindewesen besitzt, für das namentlich die Spezialgemeinden zu bestimmten Zwecken charakteristisch sind. Umgekehrt herrscht in Frankreich die grösste Gleichförmigkeit; eine nennenswerte Gemeindeautonomie besteht in Frankreich nicht, die Gemeinden und ihre Vorsteher sind einfach Staats-

organe. Deutschland und Oesterreich halten ungefähr die Mitte.

Das schweizerische Gemeindewesen liesse sich am ehesten mit dem Deutschlands und Oesterreichs vergleichen. Allein wir dürfen nicht verkennen, dass das Gemeindewesen der Schweiz, vor allem in der Ur-und Ostschweiz, auf selbstständigen historischen Ueberlieferungen beruth. Wie schon bemerkt, nähert sich die welsche Schweiz dem französischen System, während die deutsche Schweiz naturgemäss den Institutionen Deutschlands näher steht, in vielen Beziehungen aber eine viel ausgebildetere Autonomie besitzt als Deutschland, ohne indessen mit England verwandt zu sein. Eine sorgfältige Vergleichung des Gemeindewesens verschiedener Staaten würde umfassende historische Untersuchungen nötig machen.

So dürfte eine Uebersicht über die gegenwärtigen Verhätnisse in der Gruppe 2 : Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zürich, etc., am meisten Interesse bieten.

II. — *Gemeindeorgane.*

Die Mehrzahl der schweizerischen Kantone und speziell die Kantone der deutschen Schweiz haben keine einheitliche Gemeinde. Auf dem gleichen Gebiet bestehen für verschiedene Zwecke verschiedene Gemeinden. Die wichtigste Gemeinde ist die politische oder Einwohner-Gemeinde, auf derer Gestaltung im Folgenden ausschliesslich abgestellt wird. Hier sei nur noch erwähnt, dass neben der politischer Gemeinde noch Kirchgemeinden, Schulgemeinden, Bürgergemeinden weit verbreitet sind. Eine Kirchgemeinde umfasst auf dem Lande in der Regel das Gebiet mehrerer politischen Gemeinden, in der Stadt umgekehrt die politische Gemeinde das Gebiet mehrerer Kirchgemeinden. Schulgemeinden bestehen in weitverzweigten politischen Gemeinden mit höfeweiser Besiedelung oft eine grössere Zahl. Das Gebiet der verschiedenen Gemeindearten kann sich natürlich auch decken, so dass auf dem Gebiet *einer* politischen Gemeinde *eine* Schul-, eine Kirch-, eine Bürgergemeinde besteht. Häufiger aber ist es, dass die verschiedenen Gemeinden in manigfacher Weise in einander geschoben sind. Iede Gemeinde hat wieder ihre besonderen Organe und es entsteht so eine ausserordentliche Mannigfaltig-

keit, die in manchen Kantonen als zu gross bezeichnet werden muss.

Die Gemeinden bestellen ihre *Organe* selbst. Die Bezetzung von eigentlichen Gemeindeämtern durch die Staatsbehörden ist ausgeschlossen. Der Staat schreibt lediglich vor, was für Organe die Gemeinden haben müssen und was für weitere sie haben können.

Die *Aktivbürgerschaft*, das oberste Organ der Gemeinde, übt ihr Stimmrecht aus an der Gemeindeversammlung oder dann durch den Stimmzeddel.

Der *Gemeinderat*, die Hauptbehörde der Gemeinde, wird von der Gemeindeversammlung oder dann durch Urnenwahl gewählt. Er ist die oberste Vollziehungsbehörde in der Gemeinde, seine Stellung in der Gemeinde kann mit derjenigen des Staatsrates im Staate verglichen werden. Er bereitet die Gemeindebeschlüsse vor und vollzieht sie. Er ist auch kompetent, den Vollzug der Gemeindebeschlüsse durch Reglemente zu regeln, wie die Regierung zu den Gesetzen des Staates Vollziehungsverordnungen erlässt. Die Gemeinden können aber für die Besorgung solcher Verwaltungszweige, zu deren Leitung Fachkenntnisse erforderlich sind, *Spezialkommissionen* mit selbstständiger Verwaltungskompetenz bestellen. Anderseits kann der Gemeinderat, wenn keine Kommissionen mit selbstständiger Verwaltungskompetenz besteltt werden, bestimmte Geschäftszweige einzelnen Mitgliedern oder Kommissionen übertragen, für die er dann aber verantwortlich ist.

Der Präsident des Gemeinderates, von der Gemeindeversammlung gewählt, hat den Vorsitz nicht nur im Gemeinderat, sondern auch in der Gemeindeversammlung.

Die Autonomie der Gemeinden geht soger so weit, dass nicht nur diejenigen Gemeindebehörden von den Gemeinden selbst gewählt werden, welche die eigentlichen Gemeindeangelegenheiten zu verwalten haben, sondern auch die besondern Beamten der Staatsverwaltung in den Gemeinden. Die *Friedensrichter* oder Vermittler z. B., die bei geringen Streitwerten Urtheilskompetenz besitzen, sind Beamte der staatlichen Justizverwaltung, denn die Gerichtsbarkeit steht ausschliesslich beim Staate. Nichtsdestoweniger werden sie nicht von Staate, sondern von den Gemeinden ernannt. Und man hat damit nur gute Erfahrungen gemacht. Die Gemeinden wählen als Frie-

densrichter angesehene Männer, die das allgemeine Vertrauen besitzen. Solchen Beamten gelingt es weit eher, die Prozessgegner zu einem Vergleiche zu bewegen, als einem staatlichen Funktionär. Aehnlich verhält es sich mit dem *Betreibungsbeamten*. Die Schuldbetreibung ist in der ganzen Schweiz einheitlich geregelt, den Kantonen aber ist es überlassen, die Organe zu bezeichnen. Die meisten Kantone haben nun die Gemeinden als Betreibungskreise bezeichnet und die Gemeinden selbst haben dann den Betreibungsbeamten zu wählen.

Auch der *Zivilstandsbeamte* ist Organ der Staatsverwaltung, wird aber meist von den Gemeinden ernannt. Er hat gemäss den Vorschriften des Bundesrechts die Geburts-, Todes-, Eheregister zu führen.

Allerdings unterliegen diese besondern Beamten der Staatsverwaltung in den Gemeinden einer viel weitergehenden Staatsaufsicht, als die Organe der Gemeindeverwaltung. Als Prinzip aber ist festzustellen, dass die Gemeinden selbst alle Beamten wählen, deren Amtsgebiet die Gemeinde ist. Soweit die Beamten Gemeindeangelegenheiten zu besorgen haben, sind sie nur der Gemeinde verantwortlich; soweit sie Geschäfte der Staatsverwaltung besorgen, stehen sie unter der direkten Aufsicht der Staatsbehörden.

III. — *Die Gemeindeaufgaben im Allgemeinen.*

Angesichts der geschichtlichen Entwicklung des öffentlichen Lebens lässt sich die Tatsache nicht in Abrede stellen, dass grosse Gebiete menschlicher Betätigung dem Privatwettbewerb entzogen und im Interesse der Allgemeinheit zu öffent lichen Aufgaben gemacht werden.

Diese Entwicklung lässt sich in allen Ländern verfolgen; in den einen ist sie weiter, in den andern weniger weit vorgeschritten. Um einige Beispiele zu nennen von Aufgaben, die früher privater, heute schon in vielen Staaten öffentlicher Natur sind, erinnern wir nur an die Verkehrsmittel : Strassen, Eisenbahnen, Strassenbahnen, Post, Telephon, Telegraph. Ferner sei an das Versicherungswesen erinnert, von dem immer weitere Gebiete zu offentlichen Aufgaben gemacht werden. Die Gebaude und Viehversicherung ist in vielen Kantonen Staatssache, eine eidgenossische Kranke und Unfallversicherung ist im Stadium der Beratung durch die Rate. In

einigen Kantonen ist die Mobiliarversicherung verstaatlicht, in andern ist die Verstaatlichung geplant. Und so werden in absehbarer Zeit noch viele Aufgaben, die heute von Privaten und gesellschaftlichen Organisationen erfüllt werden, an Staat und Gemeinden übergehen. Häufig vollzieht sich der Uebergang so, dass gesellschaftliche Organisationen an die Stelle reiner Privatunternehmungen treten; diese Organisationen (Vereine, Anstalten) bewerben sich dann um öffentliche Subventionen; diese Subventionen werden immer grösser, schliesslich ubernimmt die Gemeinde die betr. Aufgaben; die Gemeinde wiederum erlangt staatliche Subventionen; werden ihr die Aufgaben trotzdem zu schwer, muss sie der Staat übernehmen. Nicht immer gleichmässig gehen diese Wandlungen vor sich. Die Grösse der Aufgabe fällt sehr ins Gewicht. Die Eisenbahnen z. B. giengen von den Privatunternehmungen direkt an die Eidgenossenschaft über; die Schultern der Gemeinden und auch der Kantone wären fur diese grosse Aufgabe zu schwach gewesen. Immerhin gibt es auch kantonale Bahnunternehmungen und kommunale Strassenbahnen. Auch sehen wir auf verschiedenen Gebieten alle Entwicklungsformen nebeneinander: z. B. in der Krankenpflege haben wir reine Privatunternehmungen, gesellschaftliche Organisationen (z. B. Diakonissenanstalten, private Pflegerinnenschulen) kommunale Spitäler, und Polikliniken, sodann Bezirks und Kreisspitäler, Kantonsspitäler und ein eidgenossischer Militarspital. Es ist nicht möglich, den Stand dieser Entwicklung und die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen privaten und offentlichen Organisationen, bei den letztern speziell dann die Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und Staat bis ins Detail darzustellen. Wir müssen uns damit begnügen, ein Bild zu entwerfen, das zeigt, welche Aufgaben *durchschnittlich* heute den schweizerischen Gemeinden zu mehr oder weniger selbstständiger Losung zugewiesen sind. Ihrer Rechtsnatur nach handelt es sich dabei um Aufgaben,

1. die Staatssache sind, bei deren Erfüllung aber der Staat die selbstständige Mitwirkung der Gemeinden in Anspruch nimmt;
2. deren Erfüllung fur die Gemeinden obligatorisch ist;
3. die sich die Gemeiden von sich aus auferlegen.

IV. — *Dieinn nere Verwaltung der Gemeinden.*

Auf den *Bestand der Bevölkerung* können die Gemeinden nicht in autonomer Weise einwirken; über Auswanderung, Ehe u. s. w. hat die Eidgenossenschaft Gesetze erlassen. Ebenso ist die Kontrolle der Bevölkerung durch Bundesgesetze geordnet. Dagegen wird der Zivilstandsbeamte, dem die Kontrolle und Registrierung obliegt, von den Gemeinden selbst bestellt.

Den Gemeinden steht es im weitern frei, eigene statistische Bureaux einzurichten, deren Aufgaben in autonomer Weise zu bestimmen und beliebige Gemeindebeamte hierfür zu wählen. Die meisten grössern Städte haben besondere statistische Bureaux. *Bürgerrecht und Niederlassung* sind in der Hauptsache durch Bundes- und kantonales Recht bestimmt und zwar in liberaler Weise. Immerhin sind die Gemeinden soweit autonom, als sie, wenn nicht kantonale Bestimmungen entgegenstehen, die Einbürgerung und Niederlassung noch weiter erleichtern können; eine Erschwerung gegenüber dem eidgenössischen und kantonalen Recht ist unzulässig. Die Gebühr für die Ertheilung des Gemeindeburgerrechts wird meist von den Gemeinden selbst festgesetzt.

Einer der wichtigsten Verwaltungzweige der Gemeinden ist das *Vormundschaftswesen*. Nur in wenigen Kantonen wird es von den Gerichten besorgt, in den meisten Kantonen ist es Aufgabe der Gemeinden. Als Waisenamt funktioniert entweder der ordentliche Gemeinderat oder dann eine dem Gemeinderat subordinierte oder koordinierte Spezialkommission. Gerade hier zeigt sich deutlich ein Vorteil der Selbstverwaltung. Gewiss sind die Lokalbehörden eher im Falle, geeignete Vormünder zu finden, den Nachlass eines Gemeindegenossen richtig zu taxieren, als ein Beamter der Zentralgewalt. Eine von den Gemeindegenossen selbst gewählte Vormundschafsbehörde wird auch bei Ausübung ihres Amtes weit weniger Widerstand finden als eine Staatsbehörde. Der Staat bestellt lediglich die Oberaufsichtsbehörde, welche auch die gegen die lokalen Vormundschaftsbehörden gerichteten Rekurse entscheiden. In Städten finden wir oft noch Spezialgemeindebehörden, denen die Fürsorge fur die gefährdete Jugend obliegt und entsprechende Erziehungsanstalten.

Das *Armenwesen* ist in der Hauptsache ebenfalls Aufgabe

der Heimatgemeinde; das Territorialprinzip ist nur in Bern und Neuenburg durchgeführt. Zur Erfüllung dieser Aufgabe beschaffen sich die Gemeinden die Mittel durch eine besondere Armensteuer, deren Höhe von jeder Gemeinde nach Massgabe des Bedürfnisses selbstständig festgesetzt wird. Armenhäuser und Waisenhäuser sind fast durchwegs Gemeindeanstalten. Immerhin macht sich auf dem Gebiete des Armenwesens der Zug zur Verstaatlichung geltend. Viele Gemeinden müssen hohe Armensteuern beziehen, es wird die staatliche Subvention nötig und vielfach ertönt schon der Ruf nach der Staatsarmenpflege. Die Armenverwaltung wird entweder von den ordentlichen Gemeindebehörden oder dann von einer besondern Behörde, der Armenpflege, besorgt. Selbstverständlich wird die Armenpflege von der Gemeinde selbst und nicht vom Staate gewählt. Der Staat hat lediglich die Oberaufsicht über das Armenwesen.

Ein weites Feld der autonomen Betätigung der Gemeinden liegt offen auf dem Gebiete der *Gesundheitspolizei.* Zwar ist die Lebensmittel- und die Seuchenpolizei durch Bundesgesetze geordnet, die Ausführung aber ist Sache der Kantone, welche hinwieder sie in der Hauptsache den Lokalbehörden uberlassen. Und dann ist durch die staatliche Gesetzgebung nur das Nötigste geordnet und es steht den Gemeinden frei, ihre Fürsorge weiter auszudehnen. Wir erwähnen als Gebiete kommunaler Betätigung : Anlage von Parks, Bau und Betrieb von Schlachthäusern, Marktordnung, Strassenreinigung, Kanalisation, Gemeindekrankenhäuser, Badeanstalten, Bedurfnisanstalten, Abfuhr und Abdeckerwesen, Bestattungswezen, etc. Namentlich ist es auch vorteilhaft, wenn die Epidemiepolizei von den Gemeinden ausgebaut wird. Auf all diesen Gebieten erlassen die Gemeinden selbstständige Verordnungen und Reglemente. Die Gesundheitspolizei erfordert bedeutende Fachkenntnisse. Wir finden daher häufig, dass sie nicht von den ordentlichen Gemeindebehörden besorgt wird, sondern von selbstständigen oder auch dem Gemeinderat untergeordneten Fachkommissionen. In grössern Städten wie Zurich finden wir auch eine besonders ausgebildete, von der übrigen Gemeindepolizei getrennte Sanitätspolizeimannschaft.

Auch in der *Feuerpolizei* sind die Gemeinden ziemlich selbstständig. Sie sind zwar vom Staate aus verpflichtet, eine Feuerwehr zu organisieren, der Staat statuiert die Pflicht der

männlichen Einwohner eines bestimmten Alters zur Leistung persönlichen Dienstes in der Feuerwehr, beziehungsweise zur Zahlung einer Ersatzsteuer. Die Organisation der Feuerwehr, die Instruktion der Mannschaft, die Uebungen derselben sind aber Gemeindesache.

Auch in der *Baupolizei* sind die Gemeinden mancher Kantone autonom. Sie erlassen lokale Bauordnungen und sorgen durch ihre Organe für deren Durchführung. Aber auch in den Kantonen, welche eingehende Baugesetze haben, ist die Durchführung derselben Gemeindesache.

Im *Schulwesen* sind die Kantone durch die Bundesverfassung verpflichtet, für genügenden Primarunterricht zu sorgen. Durch kantonale Gesetze werden infolge dessen die Gemeinden gezwungen, eine oder mehrere Primarschulen auf ihrem Gebiet zu unterhalten. Diese Aufgabe wird häufig von besondern Schulgemeinden übernommen. Weiter sind von Staats wegen die Gemeinden mancher Kantone auch zur Errichtung von Sekundarschulen verpflichtet. Der Staat (Kanton) selbst übernimmt dann das höhere Unterrichtswesen, Gymnasien, Industrie- und Handelsschulen, Hochschulen, auch etwa Spezialschulen für Landwirtschaft etc. Indessen finden wir in vielen Gemeinden, die stark genug sind, auch Gemeindemittelschulen wie Gymnasien und Gemeindespezialschulen für Gewerbe, Frauenarbeit etc. Das Prinzip ist folgendes : Der Staat übernimmt in der Regel das höhere Schulwesen und organisiert es selbst; er verpflichtet die Gemeinden zur Errichtung von Primarschulen und eventuell Sekundarschulen und subventioniert sie, die Gemeinden wählen aber die Lehrer selbst. Alle übrigen Schulen werden von den Gemeinden selbstständig errichtet. So finden wir in vielen Gemeinden Kleinkinderschulen, in den Städten sodann Gemeindemittelschulen, Fachschulen, höhere Töchterschulen Einzelne Aufgaben im Schulwesen sind also ganz verstaatlicht, andere erfüllen Staat und Gemeinden gemeinsam, noch andere endlich sind ganz ins Belieben der Gemeinden gestellt. Bemerkenswert ist vor allem, dass die Gemeinden die Lehrer nicht nur für die jenigen Schulen selbst wählen, die sie in autonomer Weise selbst errichtet haben, sondern auch fur diejenigen, welche sie kraft staatlichen Gesetzes errichten mussten.

Ganz den Gemeinden überlassen bleibt die Wohlfahrtspflege im Schulwesen. Grössere Gemeinden haben Schulbäder,

Schulärzte, Schulzähnärzte, Ferienkolonien, Schülerhorte u. s. w.

Zur Tragung der Lasten des Schulwesens erheben die Schulgemeinden eine besondere Steuer nach eigenem Ermessen. Iede Schule hat ihre besondere, von der Gemeinde gewählte Behörde, die Schulpflege. Der Staat bestellt Oberaufsichtsbehörden.

Das Verhaltnis von *Kirche* und Staat ist in der Schweiz in den verschiedenen Kantonen so verscheiden, dass wir hier nicht näher darauf eingehen können. Von der Trennung von Kirche und Staat bis zum konsequent durchgefuhrten staatlichen Kirchenregiment sind eine Reihe von Formen möglich. Naturlich sind auch die Verhältnisse wieder verschieden, ie nachdem es sich um katholische, reformierte, paritätische Kantone handelt. Nur eines sei hier bemerkt, dass nämlich die Kirchgemeinden, ahnlich wie die Schulgemeinden die Lehrer, die Geistlichen in der Regel selbst wählen und Steuerrecht besitzen.

Die *Verkehrsanstalten* sind in der Hauptsache verstaatlicht. Eisenbahnen, Post, Telegraph haben zentralisierte Verwaltungen. Im Strassenwesen dagegen haben die Gemeinden noch selbstständige Aufgaben, so namentlich die *Strassenpolizei*. Auch der Bau von Lokalstrassen ist mancherorts noch Gemeindesache. Strassenbeleuchtung und Strassenpflästerung ist durchwegs Gemeindesache. Sodann haben die kommunalen Strassenbahnen in den Städten grosse Bedeutung erlangt. Allerdings muss die Gemeinde vorerst die staatliche Konzession erlangen, und ist auch hinsichtlich des Fahrplans, etc nicht autonom. Die grosse Bedeutung liegt vielmehr darin, dass die Strassenbahnen ähnlich wie Gas- & Elektrizitätswerke ergiebige Einnahmequellen darstellen.

In der *Forstwirtschaft* haben wir zwar eine staatliche Gesetzgebung des Bundes und der Kantone, indessen bleibt immer noch Raum genug für die autonome Betätigung der Gemeinden, sei es, dass sie die Fortstwirtschaft als kommunale Erwerbsunternehmung betreiben, sei es, dass sie in Ausübung der staatlichen Forstpolizei dieselbe über das staatlich verlangte Minimum hinaus ausdehnen.

Mit Bezug auf *Handel & Gewerbe* haben die Gemeinden in erster Linie staatliche Gesetze zu vollziehen, indessen ist diese Vollziehung, namentlich die Gewerbepolizei, besonders in den

Städten ausserordentlich wichtig und es können die Gemeinden auf diesem Gebiete Bedeutendes leisten. Sodann ist den Gemeinden nicht nur die Ausführung staatlicher Gesetze übertragen, sondern noch ein weiter Raum gelassen für autonomes Verordnungsrecht. So ist die Festsetzung der Polizeistunde für das Wirtschaftsgewerbe in einigen Kantonen Gemeindesache. Auch die schon erwähnte Kompetenz zum Erlass von Marktordnungen sei hier nochmals äusgeführt, ferner die kommunalen Stellenvermittlungsbureaux, der Wohnungsnachweis, die Reglementierung des Kutscher- & Dienstmännergewerbes. Auch der für Streikfalle vorgesehenen kommunalen Einigungsämter sei in diesem Zusammenhang gedacht.

Wir erwahnen noch die bedeutenden Leistungen der Stadtgemeinden für *Kunst & Wissenschaft* : Theater, Konzertinstitute, Musikschulen, Museen, Bibliotheken.

Schliesslich müssen wir noch hinweisen auf die *industriellen Unternehmungen* der Gemeinden wie Wasser-. Gas-, Elektrizitätswerke, Strassenbahnen etc. Mit diesen Werken erfüllen die Gemeinden einerseits Forderungen der gemeinsamen Wohlfahrt, anderseits sind diese Unternehmungen auch wichtig als Einnahmequellen. Diese Werke erhalten sich in der Regel nicht nur selbst, sie sind haufig im Stande, grosse Uberschüsse an die Gemeindekasse abzuliefern.

V. — *Gemeindefinanzen; Gemeindepolizei.*

Damit kommen wir vom Gebiet der innern Verwaltung zu dem der sog. aussern Verwaltung ; an die Uebersicht über die von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben reiht sich eine kurze Darstellung der Mittel, welche ihnen hiefür zur Verfugung stehen. Beim Staate fallen als solche Mittel in Betracht Finanzen, Polizei, Militär. Letzteres kommt bei den Gemeinden nicht in Frage, es ist hier nur von den Gemeindefinanzen und der Gemeindepolizei zu sprechen.

Ueber die Gemeindesteuern, das wichtigste Kapitel der *Gemeindefinanzen* wird dem Kongresse ein besonderes Referat von Dr Wettstein in Zürich vorgelegt, weshalb in unserem Referate die Darstellung der Gemeindefinanzen unterbleibt. Wir betonen nur, das auch im Finanswezen die Autonomie der Gemeinden sehr weit reicht. Der Staat wacht in der Regel nur über die Erhaltung des Gemeindevermögens und über die

Rechnungsführung; in der Erschliessung von Einnahmen und in der Dekretierung von Ausgaben sind die Gemeinden ganz selbstständig.

Der Staat hat seine eigene *Polizei*, die Kantonspolizei. Wo es mit der Gemeindepolizei schlecht bestellt ist, muss oft die Kantonspolizei auch Aufgaben der Ortspolizei erfüllen. Sonst ist die gerichtliche Polizei speziell Sache des Staates und die Ortspolizei Sache der Gemeinden. Bei Besprechung der Aufgaben, welche die Gemeinden auf dem Gebiete der innern Verwaltung zu erfullen haben, hatten wir Gelegenheit, ein Reihe von Speziellen Aufgaben der Ortspolizei zu erwahnen wie die Bau-, Strassen-, Feuer-, Gesundheits-, Gewerbepolizei. Hier interessiert uns noch die *Organisation* der Gemeindepolizei. Sie ist grundsätzlich der Gemeindebehörde überlassen; nirgends hat der Staat die direkte Leitung und nur ausnahmsweise erlässt er Instruktionen für die Gemeindepolizeiorgane. Begreiflicherweise ist die Organisation der Ortspolizei je nach der Grösse und den besonderen Verhaltnissen der Gemeinden ausserordentlich verschieden. In kleinen Landgemeinden begnügt man sich mit einem einzigen Polizeimann, der oft nicht einmal ständig Dienst tut und meist keine besondere Vorbildung besitzt. Iedermann kent die Figur des Nachtwächters, und wäre es auch nur aus den Witzblättern. In den Städten dagegen finden wir ein sorgfaltig vorgebildetes, militärisch organisiertes Polizeikorps, oft noch besondere Korps fur Dienstzweige, die spezielle Vorbildung erfordern, wie z. B. die Gesundheitspolizei.

Weil der Schwerpunkt aller polizeilichen Tätigkeit bei der Ortspolizei liegt, so ist die Autonomie der Gemeinden gerade auf diesem Gebiete sehr wichtig. Da die Polizei bei Ausübung ihrer Tätigkeit fortwährend in die personliche Freiheit und das Privateigentun des Einzelnen eingreifen muss, so ist es klar, das sie genügende Autoritat besitzen muss, um das Gesammt interesse den Einzelinteressen gegenuber wirksam zu vertreten. Nun ist zuzugeben, dass die Organe der staatlichen Polizei dem Privaten gegenuber mit einer höhern Autoritat auftreten können als die Gemeindepolizeiorgane. Anderseits darf aber auch nicht übersehen werden, dass das Heil eines Staates nicht bloss in einem straffen Polizeiregiment zu suchen ist. Bedeutende Vorteile liegen darin, dass sich der Einzelne nicht auf Schritt und Tritt als Untertan fühlen muss.

Und est is nicht zu verkennen, dass er die notwendigen Eingriffe der Polizei in seine private Spähre leichter hinnimmt, wenn es sich um Organe seiner eigenen Gemeinde, als wenn es sich um Organe der Zentralgewalt des Staates handelt. Die lokale Polizei wird in der Regel auch schonender und weniger « von oben herab » vorgehen als die staatliche. Der Bürger fuhlt sich in seiner persönlichen Freiheit weniger beengt und bringt der öffentlichen Verwaltung deshalb mehr Vertrauen entgegen, als der « Untertan » der sich vor der öffentlichen Gewalt furchted und ihr zugleich misstraut.

VI. — *Staatsaufsicht.*

Für sich betrachtet, sind die Gemeinden selbstständige Subjekte des öffentlichen Rechtes, mit eigenen Rechten und eigenen Organen zu deren Ausübung. Im Verhaltnis zum Staat sind sie aber Teile des letztern ohne die Souveranität, die nur der Gesammtheit der Gemeinden, dem Staat zukommt. Die Existenz der Gemeinden ist bedingt durch die Existenz des Staates. Sie sind aber mehr als blosse Verwaltungsbezirke, sie verfolgen eigene örtliche Zwecke mit eigenen Organen. Indirekt dienen sie doch dem allgemeinen Staatszwecke, man kan sie als mittelbare Staatsorgane bezeichnen. Daraus folgt, dass ihre Betätigung den allegemeinen Staatszwecken nicht zuwiderlaufen darf, dass die Autonomie, die selbststandige Bestätigung der Gemeinden der Aufsicht des souveranen Staates untersteht. Die Aufsicht des Staates erstreckt sich demnach nicht nur auf die Ausführung staatlicher Vorschriften, was selbstverständlich ist, sondern auf die gesammte Tätigkeit der Gemeinden, sie ist aber in der Mehrzal der schweizerischen Kantone auf das Nötigste beschränkt. Sie besteht einerseits in der Aufsicht über die Verwaltung im Allgemeinen, wobei der Erhaltun des Gemeindevermögens besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, anderseits in der Entscheidung von gegen Gemeindeakte gerichteten Rekursen.

Bei Bestellung der *Gemeindebehörden* enthalt sich der Staat prinzipiell jeder Einmischung. Er beschränkt sich darauf, Gemeindebeamte im Disziplinarweg zu bestrafen. Ausnahmsweise nimmt er sich auch das Recht, Gemeindebeamte im Amte einzustellen oder sie abzusetzen, wozu aber ein ordent-

liches Strafverfahren notig ist. Die Ersetzung solcher Beamten erfolgt durch die Gemeinde im Wege der Ersatzwahl.

Die *Gemeindestatuten* bedurfen in einigen Kantonen der Genehmigung; in den meisten Kantonen treten sie aber ohne diese Genehmigung in Kraft, sei es, dass die Genehmigung keinen konstitutiven Charakter hat, sei es, dass sie uberhaupt nicht verlangt wird. Der Staat schreitet nur dann ein, wenn die Lokalstatuten gesetzwidrige Bestimmungen enthalten.

Die Aufsicht uber die *Gemeindeverwaltung* erstreckt sich hauptsachlich auf die Erhaltung des Gemeindevermögens. Seltener bedürfen spezielle Verwaltungsakte wie Büdget, Rechnung, Anleihen, Bau und Auflassung von Gemeindestrassen, etc., staatlicher Genehmigung, häufiger besteht die Aufsicht nur in der innert einer bestimmten Zahl von Jahren wiederkehrenden Untersuchung des Gemeindehaushaltes.

Hinsichtlich der Aufsicht des Staates als *Rekursinstanz* ist zu bemerken : Ohne weiteres ist das Rekursrecht den in ihren Interessen verletzten Gemeindegenossen gegeben, wenn die Gemeinde selbst (durch einen Beschluss der Gemeindeversammlung) oder ihre Organe staatliches Recht verletzt haben. Im Uebrigen ist der Rekurs dann zulässig, wenn ein Gemeindebeschluss offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgeht und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen im Gefolge hat, oder wenn die Interessen einzelner Gemeindegenossen sonst in ungebührlicher Weise verletzt werden.

Durch diese Bestimmungen ist genügend gewährleistet, dass die Gemeinden dem allgemeinen Staatszwecke nicht Abbruch tun. Das Gemeindewesen der Schweiz lässt sich am besten charkterisieren durch einen Satz, welcher der zürcherischen Staatsverfassung (Art. 48) entnommen ist :

« *Die Gemeinden sind befugt, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung & Gesetze selbständig zu ordnen.* »

VII. — *Schlussfolgerungen.*

Gegenüber der vorzugsweisen Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten durch Organe der Zentralverwaltung bietet eine weitgehende Gemeindeautonomie grosse Vorteile :

Die Gemeindegenossen haben nicht das die Beättigung im öffentlichen Leben lähmende Gefhül, nur von der Hauptstadt aus regiert zu werden. Sie haben mehr Interesse an ihren lokalen Angelegenheiten; eine Menge tüchtiger Arbeitskrafte, die sonst den öffentlichen Angelegenheiten fern bleiben würden, stellen sich freiwillig und unentgeltlich in den Dienst des Gemeinwesens. Endlich muss eine grosse Bedeutung dem Umstande zugemessen werden, dass die Gemeindelasten von den Gemeindegenossen williger getragen werden, wenn sie selbst sie sich auferlegt haben, als wenn einfach der Staat befiehlt. Die Initiative von Gemeinden mit weitgehender Autonomie wird in allen Richtungen, in der Errichtung öffentlicher Werke wie in der Wohlfahrtspflege, viel reger; es entsteht zwischen den Gemeinden ein edler Wetteifer. Die Betätigung mit den lokalen Angelegenheiten bedeutet eine vortreffliche politische Schulung fur den modernen Staatsbürger.

In gewissem Sinne darf deshalb die Gemeinde sehr wohl einen Staat im Staate darstellen. Die Staatsaufsicht soll nicht weiter gehen, als nötig ist, um ein Zusammenarbeiten aller Gemeinden desselben Staates zu garantieren und um ein den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufendes Verhalten der Gemeinden zu verhindern.

Die Regelung der Gemeindeautonomie in der Mehrzahl der deutschschweizerischen Kantone entspricht diesen Forderungen und kann für die speziellen Verhaltnisse der Schweiz als zweckmässig und für Staaten mit ähnlichen Verhältnissen als vorbildlich bezeichnet werden.

VIII. — *Litteratur.*

J. Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, Bd I, Zurich 1900. Enthält den vollstandigen Nachweis der einschlägigen kantonalen Verfassung- & Gesetzesbestimmungen.

Max Wirth, Statistik der Schweiz, Bd II, Zurich 1873. Zum Teil veraltet.

Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik & Verwaltung, Bern, 1903-1910, Artickel « Gemiendewesen », « Gemeindefinanzen ».

J. Steiger, Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und der Gemeinden, Bd II, Bern 1903.

Fr. v. Wyss, Die schweizerischen Landgemeinden in ihrer historischen Entwicklung. In den «Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts ». Zurich 1892.

Achill Gengel, Die Selbstverwaltungskörper des Kantons Graubünden, Chur 1902.

Karl Geiser, Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern. Bern 1903.

A. Bosshardt, Die Verwaltung der Stadt Zürich, Zürich 1903,

Walter Wettstein, Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich, Zürich 1907.

Othmar Müller, St. Gallisches Verwaltungsrecht, St. Gallen 1908.

Schweizerisches Zentralblatt fur Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich.

Offizielles Organ der schweiz. Staatsschreiberkonferenz, des schweiz. Stadteverbandes & des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zuricht. Steht im XI. Jahrgang.

Le contrôle exercé en France par le pouvoir central sur l'administration des communes

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **H. BERTHÉLEMY**,

Professeur à la Faculté de droit de Paris.

Tous les pays civilisés ont fait une place, dans leur législation administrative, au principe de la décentralisation locale. Les villes, et le plus souvent les simples bourgades pourvoient elles-mêmes, par l'institution d'organismes plus ou moins indépendants, à la gestion de leurs intérêts particuliers.

La mesure de la décentralisation locale est d'ailleurs très variable. Selon les nations, les agents locaux ont plus ou moins d'indépendance, plus ou moins d'attributions, plus ou moins d'autorité.

Dans le droit français, prototype, en cela, de quelques législations voisines, la centralisation est tout d'abord admise comme base de l'organisation administrative. Ce n'est que peu à peu, par étapes successives, que les libertés communales se sont développées, par l'attribution aux agents communaux de quelque indépendance, de quelques fonctions et de quelques pouvoirs.

Encore, cela n'a-t-il pu s'admettre qu'avec d'importantes réserves. On a pu craindre en effet, et l'on a craint en France comme à l'étranger, que des organismes municipaux trop libres n'eussent la tentation d'empiéter sur les autorités nationales ;

on a craint aussi que les administrations électives trop puissantes ne fissent abus de leur pouvoir pour tyranniser les administrés suspects de tiédeur ou d'opposition à l'égard des élus; on a craint enfin la négligence ou l'inaptitude des services locaux à qui l'on confierait de trop larges attributions. C'est pour obvier à ces dangers qu'est institué le contrôle administratif.

L'intervention de ce contrôle restreint la portée des lois de décentralisation.

Il est intéressant de comparer les libertés accordées aux communes par les différentes législations. Cette comparaison doit porter sur le degré d'indépendance assuré dans chaque pays aux organismes locaux, sur l'importance des attributions assignées à ces organismes, sur la portée des pouvoirs qui leur sont reconnus.

C'est, pour la France, ce dernier point seulement que je vais mettre en relief en indiquant, sans les commenter, les règles générales du contrôle administratif exercé sur les autorités communales.

*
* *

Le contrôle administratif s'exerce par deux catégories de mesures : *a*) Mesures à l'égard des personnes ; *b*) Mesures à l'égard des actes.

a *Mesures à l'égard des personnes.*

Les mesures exercées à l'égard des personnes s'appliquent soit aux assemblées délibérantes, soit aux municipalités, soit au personnel employé dans les services municipaux.

I. — *Mesures de contrôle touchant à la composition des assemblées délibérantes.*

Un décret motivé pris en conseil des ministres peut dissoudre un conseil municipal. S'il y a urgence, le conseil peut être provisoirement suspendu, pour un mois au plus, par un arrêté préfectoral motivé.

Autrefois, en cas de dissolution, le gouvernement pouvait nommer une commission municipale composée de membres en nombre égal à la moitié au moins des conseillers municipaux. Cette commission avait toutes les attributions du conseil dissous. Ses pouvoirs duraient trois ans. Le second Empire usa

fréquemment de ce pouvoir de dissoudre des conseils hostiles au régime pour leur substituer des commissions plus dociles.

La loi municipale du 5 avril 1884 n'a pas laissé de tels pouvoirs au gouvernement.

En cas de dissolution d'un conseil municipal, une délégation spéciale en remplit les fonctions (art. 44 de la loi). Cette délégation se compose de trois ou de sept membres, selon l'importance des villes. Ses pouvoirs sont temporaires et restreints. De nouvelles élections doivent avoir lieu dans les deux mois. La délégation n'est chargée d'accomplir que les actes conservatoires et urgents.

L'autorité supérieure n'a pas seulement le droit de dissoudre les conseils municipaux, elle surveille les conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat.

1° Tout conseiller municipal qui, pour une cause postérieure à sa nomination, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité, doit être déclaré démissionnaire d'office par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture. — 2° Tout conseiller qui, sans excuse valable, manque à trois sessions successives du conseil peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours. — 3° Tout conseiller qui refuse sans excuse valable d'accomplir une fonction légale peut être déclaré démissionnaire par le Conseil d'État.

II. — *Mesures touchant la composition des municipalités.*

Les maires et adjoints sont électifs depuis 1882. Mais ils peuvent être révoqués par décrets. Cette révocation emporte inéligibilité aux mêmes fonctions pendant une année.

La suspension du maire et des adjoints peut être prononcée pour trois mois par le ministre de l'Intérieur, pour un mois par le préfet.

Cette suspension, depuis la loi du 8 juillet 1908, ne peut avoir lieu sans que les maires et adjoints aient été préalablement entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés.

Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation ne sont plus des actes discrétionnaires. Ils doivent être motivés : ils peuvent être attaqués devant le Conseil d'État. La loi du 8 juillet 1908 dispense ces recours de tous frais et prescrit qu'ils soient jugés comme affaires urgentes.

III. — *Mesures touchant le choix des agents des services communaux.*

La plupart des agents communaux chargés d'un service de quelque importance sont nommés avec le concours et ne peuvent être révoqués qu'avec le consentement des autorités centrales.

Les gardes champêtres doivent être agréés par le sous-préfet. (L. 5 avril 1884, a. 102.)

Les commissaires de police sont nommés et révoqués par le chef de l'État. Ils peuvent être suspendus par les préfets. (Déc. 15 mars 1852 et 10 mars 1906.)

Les receveurs municipaux sont nommés par décret ou par arrêté préfectoral, suivant l'importance de la commune, sur une liste de trois candidats présentés par le conseil municipal (L. 5 avril 1884, a. 156. et L. 25 février 1901, a. 50.)

Les préposés en chef d'octroi sont nommés par les préfets (Déc. du 25 mars 1852, art. 5, n° 16) ; les préposés ordinaires sont nommés par le préfet ou le sous-préfet. (L. 28 avril 1816, art. 156, et décr. 13 avril 1866).

Les conservateurs des musées municipaux sont nommés par le préfet. (Décr. 25 mars 1852, art. 5, § 11.)

Les gardes des forêts communales sont nommés par les préfets sur une liste de trois candidats, dressée par les conservateurs des forêts. (Décr. 25 mars 1852, art. 5, n° 20.)

Les instituteurs, les agents-voyers chargés de l'entretien des chemins communaux, les peseurs publics, les sapeurs-pompiers, bien qu'ayant des fonctions qui paraissent d'ordre communal et qui impliquent des rapports habituels avec l'administration de la commune ne sont pas soumis à l'autorité des municipalités et les maires ne participent en rien à leur recrutement.

b) *Mesures à l'égard des actes.*

Les mesures de contrôle exercées à l'égard des actes de l'administration communale portent soit sur leur légalité, soit sur leur opportunité.

Le *contrôle de légalité* peut aboutir à l'annulation des actes prononcée pour violation des lois et des règlements. Il est

subordonné à des dispositions très précises dont voici le résumé :

Toute délibération d'un conseil municipal prise en violation d'une loi ou d'un règlement est nulle de plein droit. Cette nullité peut être prononcée, opposée ou proposée à toute époque. Elle doit être constatée par arrêté préfectoral pris en conseil de préfecture. (Art. 63, loi du 5 avril 1884.)

Le préfet peut prononcer de même l'annulation d'une délibération à laquelle aurait pris part un conseiller municipal intéressé dans la question à résoudre.

Le *contrôle d'opportunité* assigne à l'administration préfectorale une collaboration plus étroite avec les autorités municipales.

Il porte d'abord sur un certain nombre de délibérations des conseils ayant trait à des affaires assez graves pour qu'on ait subordonné l'exécution des décisions prises à l'approbation du contrôle administratif. Ces affaires sont d'ailleurs spécialement énumérées dans la loi municipale.

Les principales d'entre elles rentrent dans l'une des catégories suivantes :

1. Délibérations modifiant d'une manière grave dans sa composition ou dans son affectation le patrimoine communal (exemples : longs baux, ventes, transactions, etc.).

2. Délibérations relatives à l'aménagement de la voirie (exemples : classement des voies publiques, création ou suppression de promenades, rues, places publiques, confection des plans d'alignement).

3. Délibérations sur les matières financières (exemples : budget, crédits supplémentaires, emprunts, création d'octrois).

4. Etablissement de foires et marchés.

L'autorité dont l'approbation est requise pour ces différentes matières est le préfet, seul ou en conseil de préfecture, ou le conseil général, ou le chef de l'État, ou même parfois le pouvoir législatif.

Le contrôle d'opportunité s'applique également à tous les actes de l'administration active, qu'il s'agisse d'actes de police ou d'actes d'administration.

Le préfet peut en tout temps annuler un arrêté municipal ou en suspendre l'exécution. Mais il ne peut, en principe, y ap-

porter aucune modification ; *a fortiori*, le préfet ne peut-il prendre aucune mesure aux lieu et place du maire.

Il y a cependant à cette règle des exceptions intéressantes. Elles ont pour effet de protéger les administrés non plus contre l'activité, mais contre les négligences et l'inaction possible des autorités municipales.

En matière d'administration, le préfet peut substituer son action à celle du maire toutes les fois que le maire néglige ou refuse d'accomplir un des actes qui lui sont spécialement imposés par la loi. Ainsi, c'est le préfet qui délivrera un alignement individuel, ou qui donnera un permis d'inhumation, si le maire, chargé d'accomplir ces actes, néglige ou refuse de le faire. — Le préfet, en conseil de préfecture (art. 152), ordonnancera les dépenses liquides et exigibles de la commune que le maire refuserait de mandater, etc.

En matière de police, les pouvoirs de substitution d'action du préfet sont plus larges encore. Si le maire, après mise en demeure, ne s'acquitte pas de sa fonction de chef de la police municipale, le préfet, en vertu de l'article 99 de la loi, se substituera à lui pour l'exercice intégral de cette fonction.

La loi du 10 juillet 1903 permet de même au préfet de se substituer au maire si ce dernier refusait de créer dans sa commune les écoles primaires exigées par la législation scolaire.

Je signale, en terminant cette énumération des pouvoirs attribués à l'administration nationale sur les autorités communales, le système de l'*inscription d'office* par le préfet, aux budgets communaux, des dépenses déclarées obligatoires. Ces dépenses sont énumérées dans l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 et dans un grand nombre de textes postérieurs.

La loi du 5 avril 1884 a pris diverses dispositions pour assurer pratiquement l'exercice du contrôle administratif. Ces dispositions peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

1. A l'égard des actes des conseils municipaux, obligation est imposée au maire d'envoyer, dans la huitaine, expédition des délibérations à la sous-préfecture. Récépissé de cet envoi est délivré au maire ; ce récépissé fixe le point de départ d'un délai d'un mois passé lequel la délibération devient exécutoire. Jusqu'à l'expiration de ce délai ou jusqu'à ce que le préfet déclare qu'il ne s'oppose pas à l'exécution, ce qu'il

peut faire au bout de quinze jours s'il n'y a eu aucune réclamation, l'exécution de la décision est suspendue.

2. A l'égard des actes des municipalités, obligation est imposée au maire de transmettre immédiatement tout arrêté, quels qu'en soient l'objet et la portée. Ceux des arrêtés qui portent règlement de police permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par récépissé du sous-préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate. (Art. 95, L. 5 avril 1884.)

Autonomie municipale.

Désignation des membres des Comités exécutifs

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR LE **Conseil municipal de Valence** (Espagne).

Un des défauts qu'ont généralement toutes les lois municipales des Etats Européens, est qu'elles ne délimitent pas avec précision les fonctions législatives, exécutives et parfois judiciaires qu'ont à exercer les Conseils municipaux.

La loi municipale en Espagne est, sous ce rapport, supérieure à toutes les autres. En Espagne, ce sont les conseillers municipaux élus directement par le peuple, qui administrent, et légifèrent : ceux-ci se réunissent chaque semaine dans ce but en séance publique. On ne peut sans leur agrément adopter aucun arrêté administratif. Les commissions que forme le Conseil municipal, sont purement consultatives. Le maire se borne à exécuter les arrêtés de la Corporation et les adjoints au maire jugent les cas de transgression aux ordonnances municipales.

De cette manière, on peut se passer des commissions exécutives qui existent dans d'autres pays, produits d'une élection de second degré et qui véritablement administrent.

En outre, ces commissions ne fonctionnent pas au vu et au su de tous les administrés comme les Conseils municipaux espagnols, qui prennent tous leurs arrêtés en séance publique.

Ce système n'a pas donné en Espagne tous les résultats aux-

quels on pouvait s'attendre. Cela est dû à la vie arriérée des communes qui ne savent pas profiter des avantages d'une loi si sage.

Dans beaucoup de villages aucune séance n'a lieu; alors pour se conformer à la loi, on fait un semblant de réunion.

Dans la plupart des villes, quoique les séances soient publiques, les habitants n'y assistent pas, les maires dictent les arrêtés qui leur plaisent et les conseillers signent humblement les actes même s'ils ne les approuvent pas.

Dans les grandes villes cela ne se passe pas ainsi et c'est pourquoi elles se sont émancipées du caciquisme (arrêt arbitraire) et qu'elles ont des Conseils municipaux entièrement libres qui administrent sans transgresser la loi et indépendants du gouvernement.

Malgré cela il convient de délimiter mieux encore qu'ils le sont par la loi espagnole, les pouvoirs des Conseils municipaux, en établissant entre eux une séparation convenable suivant la forme indiquée dans les conclusions.

*
* *

Un des besoins primordiaux des peuples est l'*autonomie* municipale. Sans elle, il n'y a pas de véritable liberté ni de vrai système représentatif. De plus, les communes ne peuvent être aussi bien administrées lorsque le Pouvoir central usurpe les fonctions municipales que quand celles-ci s'administrent elles-mêmes.

Presque toutes les nations modernes sont formées par des peuples de diverses origines, qui conservent quelques-uns de leurs traits, et de leurs caractères primitifs, dont les usages et les mœurs diffèrent absolument les uns des autres. Même la France que l'on présente comme le modèle de la centralisation, nous offre une grande variété de types dans ses diverses régions, par exemple, les habitants de la Bretagne n'ont pas la même physionomie que ceux du Roussillon ou du Languedoc.

Il est bien vrai que le pouvoir central fixe les bases fondamentales de l'organisation municipale ainsi que le système d'élection, le minimum et le maximum de Conseillers, la distribution des pouvoirs, la formation du budget, la reddition des comptes et les appels contre les arrêtés des Conseils municipaux.

De même, l'Etat doit exiger des municipalités la réalisation des services les plus nécessaires à la vie et à la culture, comme l'instruction et l'hygiène.

Mais la réalisation de ce programme doit être réservé aux ordonnances de chaque commune dans lesquelles le conseil municipal doit librement régler sa vie intérieure sans outrepasser les bornes qu'impose l'unité nationale.

C'est un axiome en droit politique que le municipe doit être considéré comme une entité nationale, ne devant pas sa personnalité à l'Etat mais qui l'a de plein droit. Aussi l'Etat ne doit pas annuler, pas même diminuer, cette personnalité créée par la nature elle-même, en lui imposant des lois arbitraires et en la soumettant à une tutelle aucunement justifiée.

Le municipe doit être tout à fait autonome sans que cette autonomie ait d'autre limites que les nécessités requises pour le maintien des relations qui doivent exister entre ceux d'un même Etat.

C'est là un point très important car, bien qu'en théorie tous soient d'accord, cette union ne se révèle pas en réalité, pas même dans les Etats-Unis d'Amérique où on est allé jusqu'à constituer de véritables Etats, les municipes n'ont obtenu l'autonomie à laquelle ils ont droit. On a cru, là, comme dans beaucoup d'autres pays, que le département, l'arrondissement, le canton étaient le plus important et on a oublié la commune qui doit être la base dans l'organisation politique et administrative.

Les organes les plus importants de la vie sociale sont la Nation et le Municipe. Nous ne nous opposons pas à ce qu'il y ait des organisations intermédiaires, tout au contraire, nous les croyons utiles, mais à la condition de les considérer comme secondaires.

Nous ne demandons pas non plus que les municipes modernes exercent des fonctions qui appartiennent à la Nation comme ceux du moyen âge, telles que celles qui se rapportent à la force publique et à l'administration de la justice.

Nous demandons le respect de leurs prérogatives et que ce soient elles, les communes et les habitants, qui forment le municipe, qui décident s'ils doivent être administrés par quatre ou cinq conseillers, et en cas de doute, qu'ils jugent de la capacité des élus ou de la validité de l'élection et non le préfet ni le ministre.

La fonction tutélaire de l'Etat doit se borner à quatre points, savoir :

1° Faire en sorte que les municipes aient des conditions de viabilité de même que les individus en droit civil

Ne reconnaître comme municipes que des centres qui ont une population, des ressources, un territoire suffisants pour subvenir aux charges publiques. Ne peut aspirer à être reconnu comme municipe le groupe de citoyens qui manque à quelques unes de ces conditions ; ainsi ceux qui satisfont aux deux premières : population et territoire, mais qui n'ont pas les ressources suffisantes pour supporter les charges de la commune devraient rester réduits à un douar africain. Ne pouvant aspirer à l'indépendance, il faut les joindre à un autre groupe d'où il résultera une union formant entité avec une vie complète, car la vie qui ne remplit pas les fonctions qu'on doit exiger à tout organisme n'est pas la vie.

2° En conséquence de ce droit de supprimer les municipes qui ne réunissent pas les conditions de viabilité, l'Etat doit surveiller les services publics tels que ceux qui se rapportent à l'éducation, à l'hygiène, en exigeant qu'ils soient bien faits.

Cependant l'Etat ne doit pas s'immiscer dans son organisation ni dans son développement. Il doit se borner à obtenir une bonne gestion, peu importe la forme qu'on ait choisie.

3° L'Etat doit aussi donner le modèle de l'organisation des municipes pour qu'il y ait uniformité nécessaire à tous ceux d'une même nation.

Nous avons déjà indiqué précédemment à grands traits l'organisation des communes que l'Etat doit fixer, à laquelle ces dernières doivent se soumettre pour la formation de leurs ordonnances qui sont la Constitution Municipale. Comme garantie de l'unité nationale, l'Etat examinera ces ordonnances et pourra en retrancher tout ce qui s'oppose aux lois générales du pays, mais sans s'immiscer dans les choses secondaires ni les soumettre à son approbation;

4° Garantir le droit des habitants afin que les conseils municipaux ne puissent pas abuser de leurs pouvoirs; on pourra obtenir cela de deux façons :

D'abord en établissant une procédure afin que les arrêtés de grande importance pris par les conseils municipaux (aliénation

de biens, emprunts, comptes, etc.), nécessitent outre l'approbation du conseil municipal, le suffrage direct des administrés au moyen du « referendum », ou l'intervention d'entités spéciales représentant la majeure partie des intérêts communaux. D'ailleurs, l'Etat atteindra ce but en garantissant les droits des habitants contre les arrêtés injustes des conseils municipaux, en accordant aux préjudiciés par les dits arrêtés des actions qu'ils pourront intenter devant les tribunaux, mais jamais devant le Pouvoir, jamais devant l'Etat lui-même, parce que ce sont les moyens dont se servent les gouvernements pour assujettir à leur bon vouloir la volonté des conseils municipaux. Finalement, le Pouvoir central tire profit de ce que ces prérogatives reviennent aux conseils municipaux, car il peut se passer de représentant dans chaque ville ou village ; en outre, le municipe ne voit pas diminuer son autonomie par le représentant.

Dans le cas où l'administration laisse à désirer, l'Etat doit conserver l'attribution du pouvoir et en charger une autre autorité.

Toutefois, il doit tacher de n'avoir recours à ce moyen qu'en dernier ressort et toujours en donnant une forme accidentelle à cette délégation étrangère au conseil municipal ; elle devra être spéciale pour chaque cas et chaque affaire. C'est ainsi qu'on arrivera à avoir des municipes autonomes, indépendants du pouvoir central, pour tout ce qui touche la vie intérieure du peuple, sans que pour cela on laisse les droits des habitants dépourvus de garanties et sans que l'unité de l'Etat ait rien à craindre. Au contraire, dans le territoire composé de communes librement administrées, on aura une administration locale supérieure reportant dans la vie entière du pays les bienfaits du système autonomique, car le municipe sera l'école où l'on élèvera les citoyens ; ils y apprendront par la gestion des intérêts communaux celle des intérêts transcendants de la patrie. Les citoyens qui ne savent pas ou qui ne peuvent pas administrer leurs petites villes sont encore plus incapables d'administrer et de gouverner l'ensemble des villages et des villes qui constituent l'Etat.

*
* *

Nous avons déjà exposé notre avis sur les comités exécutifs

au commencement de ce rapport. Nous préférons l'administration directe par le conseil municipal et l'exécution des arrêtés par le président ou maire. Cependant si un comité exécutif est nécessaire, qu'il soit désigné par le peuple directement, qui le composera de conseillers ayant obtenus le plus de voix et en accordant une participation aux minorités. On m'objectera peut-être que, quand il s'agit d'exercer le gouvernement, il doit y avoir unité d'action et partant, qu'il n'y a pas de raison pour donner une participation aux minorités, et qu'il n'y a pas d'inconvénient à ce que la commission ou le comité soit désigné par l'assemblée municipale et non par les comices.

Il est certain qu'il voudrait mieux que le comité ou la commission se bornât à des fonctions purement exécutives.

Ce serait indiscutablement le meilleur système de gouvernement que le gouvernement exclusif des majorités, mais dans tous les pays où il y a des commissions exécutives, celles-ci ont des droits qui doivent appartenir aux conseils municipaux; elles sont plus qu'exécutives. C'est pour cette raison que les conseils municipaux ne se réunissent que chaque semestre et que ce sont les commissions qui vraiment administrent le municipe.

Il est très dangereux de confier une charge si importante à une commission qui n'est que le produit d'une élection du second degré et à laquelle les minorités ne participent pas.

Conclusions.

1. Il doit y avoir dans l'organisation municipale la division de pouvoirs nécessaire ; toutefois le pouvoir législatif ne peut pas se borner à édicter une loi de caractère général, mais elle doit comprendre tous les arrêtés pris dans les affaires ressortant de la juridiction du conseil municipal.

2. Les conseils doivent administrer directement, sans nommer de comités exécutifs.

3. Les séances des conseils municipaux doivent avoir lieu au moins une fois par mois et être publiques.

4. Les commissions que le conseil a nommées doivent être simplement consultatives pour l'étude des affaires.

5. L'exécution des arrêtés doit être remise au maire, aidé de ses adjoints.

6. Les transgressions aux ordonnances municipales doivent être jugées par les conseillers désignés par le conseil, constituant ainsi une magistrature spéciale.

7. L'autonomie municipale doit être l'idéal de tous les peuples civilisés; c'est une condition nécessaire au bon gouvernement des peuples.

8. L'autonomie municipale exige que l'Etat limite son action envers les communes, à ce qui suit :

1° Exiger des municipes des conditions de viabilité, c'est-à-dire : une population et un territoire suffisants et les ressources nécessaires pour subvenir aux frais nécessités par les services publics, tels que l'instruction, l'hygiène, en un mot tous ceux exigés par la vie sociale.

2° Il doit exiger que ces services soient bien faits, sans s'immiscer dans son organisation.

3° Il doit fixer la forme à laquelle doit se conformer l'organisation de la commune, en déterminant le nombre minimum et maximum de conseillers, en établissant la répartition des pouvoirs, en exigeant des budgets et des comptes, etc., tout en laissant une grande liberté afin que, sans sortir de cette forme, chaque commune puisse s'organiser au moyen de ses ordonnances municipales.

4° Ces ordonnances n'auront pas besoin d'être approuvées par le gouvernment. On devra lui en donner connaissance et il en retranchera ce qui pourrait être contraire aux lois générales du pays.

5° L'Etat garantira le droit des habitants contre les abus de pouvoir des conseils municipaux, en leur accordant des droits d'appel devant les tribunaux et en exigeant, pour résoudre certaines affaires graves, comme aliénation de biens, cession de droits, approbation de comptes, etc., qu'elles soient sanctionnées par le vote des conseillers et les décisions prises dans les comices, en établissant le *referendum*.

Valencia, le 29 mars 1910.

LE MAIRE
Ernesto Ibanez Riza.

LE SECRÉTAIRE,
T. Giménez Valdivieso.

MUNICIPAL GOVERNMENT AND ADMINISTRATION IN ENGLAND

RAPPORT

PRESENTED

BY **E. R. PICKMERE, M. A.**

Town Clerk, Liverpool.

RÉSUMÉ.

Le rapport débute par une brève définition des autorités locales, dont il sera question dans l'exposé de l'organisation du pouvoir communal en Angleterre. Il indique ensuite les principes qui sont à la base de cette organisation. Il développe enfin les fonctions qui incombent au pouvoir local et la manière dont il est organisé.

It will be convenient to open this paper with a short reference to the constitution of the Local Authorities mentioned hereinafter.

Borough means a Corporate town, with a properly organised Municipal government.

If it sends a representative or representatives to Parliament, it is a Parliamentary Borough ; if not, it is only a Municipal Borough.

County Borough. To certain Cities and towns, the Sovereigns of England have, out of special grace and favour, granted the privilege to be Counties of themselves, and not to be comprised in any other County.

These Boroughs, being Counties Corporate of themselves were, together with Boroughs containing a population of not less than 50,000, constituted administrative Counties of themselves by the Local Government Act, 1888, and the Local

Government Board by Provisional Order may constitute any Borough with that population a County Borough. In addition to having the ordinary powers of a Borough Council, they are for most purposes treated as being separate and distinct from the County in which, geographically, they are situated.

Urban sanitary districts and

Rural sanitary districts.

These are the Districts into which England (except the Metropolis) was divided for Public Health purposes by the Public Health Act, 1875.

Every Municipal Borough is such an Urban District, and every Borough Council has the powers and duties of an Urban District Council. But besides Boroughs, there are other local Districts, generally more scattered in area, and less important than Boroughs, which are constituted Urban Districts, and the Councils of such Urban Districts have also the powers and duties relating to Public Health under this Act.

Rural districts comprise those Districts which are not coincident in area with or actually included in an Urban District, and a Rural District Council can only exercise many of the powers conferred by the Public Health Act, with the sanction of the Local Government Board.

Basis of municipal government.

The statutory basis of Municipal Government in England is the Municipal Corporations Act, 1835, which was passed to abolish the system of close corporations which had hitherto obtained, and the jobbery, corruption and other evils attendant thereon, and which set up the excellent organization which has been thoroughly tested and proved by time, and is even now the bedrock of the Municipal system. For though the Municipal Corporations Act 1882 repeals the Act of 1835, still, it re-enacts its most important provisions without substantial alteration.

The leading features of this Statute were as follows :

1. It swept away all previous charters, usages and rights inconsistent with itself, and placed the constitution and the powers of Municipal Corporations upon a simple, uniform and popular basis. It abolished the great absence of uniformity with reference to the title of Corporations, by providing that the body Corporate, should in all cases be called « Mayor,

Aldermen and Burgesses » ; « Citizens » being substituted for « Burgesses » in the case of Cities.

2. To ensure that the Council representing the local Municipal community should be elected by, act for, and be responsible to the inhabitants of their districts. The aldermanic system, however, was retained.

3. The election of Councillors was to be direct by the Ratepayers, and each qualified Ratepayer was to have a vote; the special right of the freemen to exercise the Municipal franchise was abolished.

4. Justice was separated from Municipal administration.

5. The general scheme of the Act was that of « local autonomy » i. e. as a general rule there is no central department to interfere with Municipal administration, e. g., Municipal elections, and Standing Orders made by the Council are not subject to central sanction or control; nor can a Municipal Corporation be dissolved by any central department, though in certain cases there may be incorporation of one or more towns. In some few instances control by Government Departments was introduced, e. g., the consent of the Treasury being made requisite to the raising of loans and selling of Municipal property, which state of things still exists under the Municipal Corporations Act, 1882, except that the Local Government Board is now the controlling Government department.

6. The sphere of Municipal Government was restricted within somewhat narrow limits; the chief functions of the Council being the administration of local revenues and finance, passing of byelaws for the good government of the Town, and Police administration.

Functions of municipal government.

Police Administration.

The Act of 1835 placed Police administration under the control of the reformed Corporations, by directing the Council to appoint a sufficient number of their own body, not exceeding one third of the Members of the Council, with the Mayor, to form a Watch Committee. The Committee is to appoint a sufficient number of constables for the Borough, has the power to suspend and dismiss them, to award, suspend and rescind the grant of pensions under the Police Act, 1890; it is em-

powered to make regulations for the management of constables, and is generally responsible for the preservation of peace within the Borough. But though the Committee appoint the constables, yet, as the Council is under the liability to find the wages for constables, it therefore has a corresponding right to fix the authorished strength of the Police Force, which it has to maintain.

The Police Act, 1893, authorises the Council of a Borough to delegate to the Watch Committee its powers of making provision against fires in the Borough or neighbourhood, by providing fire engines and appliances and employing firemen, &c., and the Watch Committee is further authorised to employ constables as firemen.

His Majesty's Treasury, on receiving from the Government Inspector a certificate of efficiency, make a subvention towards the cost of Police administration. The amount of this subvention is generally roughly about one-half of the cost to the Town.

The Police Acts passed subsequently to 1835 have always encouraged a partial consolidation of the Police Forces of the Boroughs with those of the Counties in which they are situated.

Since 1877, no new Borough with less than 20,000 inhabitants has been allowed to establish a separate Police Force; and the Local Government Act, 1888, went a step further by extinguishing the Police Force of every Borough with a population according to the census of 1881 of less than 10,000.

PUBLIC HEALTH.

The Public Health Act 1875 is the basis of the excellent code of health now obtaining in England.

Under the Act, a Town Council was, as I have said, created the Urban Sanitary Authority for the purpose of carrying into effect the enlarged scheme of Public Health administration instituted under that Act. Many of its provisions are permissive, others compulsory, the latter comprising the enforcement of precautions indispensable to Public Health.

The following is a short outline of the powers and duties of Urban District Councils under the Act as amended and supplemented by subsequent Acts.

1. Duty to provide a proper system of sewerage, and to

enforce the drainage of houses and the provision of proper sanitary conveniences.

2 Power to provide their district with water for public and private purposes, to acquire waterworks, or, if there is no private Company able and willing to supply water for all reasonable purposes required by the Council, to construct and maintain them; or the Council may contract for that purpose

It is obligatory that the supply be pure and wholesome, but it is discretionary whether constant high pressure shall be maintained.

To meet expenses, the Council may levy a water rate on all premises supplied with water; in addition, they may agree to supply water either by charging water rent (based, like water rate, on assessment) or by charging by measure.

3. It is their duty to make inspection of their districts for the detection of nuisances, and to put in force as occasion may arise, the powers with which they are invested, so as to secure the proper sanitary condition of all premises within their districts. They have summary powers for the abatement of nuisances (including the prevention of overcrowding in houses and of the emission of smoke in excessive quantities from buildings other than dwellinghouses). It is their duty to prevent the pollution and choking up of streams and the use of unwholesome drinking water. They are required to afford facilities for drainage from manufactories into their sewers.

4. They may provide Hospitals and means of conveyance for infectious patients, and cause premises to be purified and disinfected, and they have other powers to prevent the spreading of infectious diseases.

5. Urban District Councils are responsible for the maintenance improvement and repair of streets and highways, and may provide for street scavenging and watering; they may take over and adopt new streets, thereby making them repairable by the inhabitants at large, and may compel the sewering, paving, &c. of streets which they have not taken over. They also have powers with regard to the making of new streets, and the position and construction of new buildings, and may make byelaws regulating these matters.

They may also, if authorised by the Local Government Board, make Town Planning schemes in respect of any land

which is in course of development or appears likely to be used for building purposes, with the general object of securing proper sanitary conditions, amenity, and convenience in connection with the laying out and use of the land, and of any neighbouring lands.

6. They may enter into contracts for the illumination of streets, markets or public buildings; if there is no Company supplying gas, the Urban District Councils may themselves undertake the supply for public and private purposes within their district; if there is a Company supplyng gas, the Council may agree to purchase the undertaking with the consent of the Local Government Board, but can only acquire the undertaking compulsorily under Act of Parliament. They can also supply electricity with the sanction of the Board of Trade under the Electric Lighting Acts.

7. They have powers with respect to obstructions and nuisances in streets, and with respect to fires, places of public resort, hackney carriages, and public bathing.

8. They may provide market places and slaughter houses, and may purchase or lease and lay out land to be used as public walks or pleasure grounds, and may support or contribute to those provided by other persons.

9. They have powers with regard to inspection and regulation of cellar dwellings and lodging-houses.

10. The Housing of the Working Classes Acts make provision for the demolition of houses, courts or alleys unfit for human habitation, and for the summary closing and the taking of proper steps to put right premises dangerous or injurious to health, and for the improvement of unhealty areas; in a word, for the displacement of slums and the ereccion by the Council of houses for those or part of those so displaced.

The expenses of District Councils in the discharge of these public health duties, ar met by a « general district rate ». The other part of municipal expenditure is in the main borne by the rate known as the « Borough Rate ».

Other sources of municipal work.

Other sources of Municipal Work are:

Firstly. The adoption of certain adoptive Acts, which,

when adopted, are as fully binding as a general statute of the land.

This is one of the means adopted by Parliament for legislating for such local authorities as may wish to avail themselves thereof, without at the same time applying to other districts and local bodies legislative provisions which, in the particular cases, may be undesirable or unnecessary.

The most important of these are Acts amending the Public Health Act; Acts which when adopted, give power to provide public libraries, art galleries, &c., and to levy a penny rate therefor; to provide Museums and Gymnasiums, and levy a halfpenny rate for each. Baths and Washhouses may be similarly provided by adoption of the appropriate Acts.

Secondly. The making and enforcement of byelaws. Under the Municipal Corporations Act, the Council may make byelaws for the good rule and government of the Borough, and for the prevention and suppression of nuisances not already punishable in a summary manner by virtue of any Act in force throughout the Borough, and may thereby appoint such fines, not exceeding in any case £5 for the prevention and suppression of offences against the same.

But such Byelaws must be made by a majority of two-thirds of the Council present and voting, advertised, and sent to a Secretary of State, and the Privy Council may disallow any such byelaw. Further, they must be reasonable, intra vires, i. e. within the powers of the Corporation, and lastly, compatible with the general laws of the land.

Byelaws may also be made by a Council acting as an Urban Sanitary Authority under the Public Health Act, 1875, in relation to Health matters &c. These have to be submitted to the Local Government Board, and approved by them before coming into operation; Byelaws can also be made under other Statutes, and in many cases under private Acts dealing with matters of a most heterogeneous character.

Thirdly. Another means of extending the sphere of Municipal operations is rather an expensive luxury, viz., Private Bill legislation.

A private Bill promoted by a Municipal Authority usually makes provision for all the needs and requirements of the Borough not met by any other means which have arisen since its last local Act was passed, and in such a case the Bill is

termed an « Omnibus Bill », dealing as it does, with powers of a widely varying description.

Local Acts are often passed, to supplement the provisions of General Statutes in their application to districts where circumstances so require. Many Municipalities indeed have a separate code of their own in many domains of local government. Moreover, the earlier Public Health Acts were, for the most part, founded on local Acts which enterprising Authorities had obtained.

In addition to Private Bills, Local Authorities may obtain increased powers by means of Provisional Orders of Central Departments of the Government (more particularly of the Local Government Board and the Board of Trade). These Orders are at the end of every Session of Parliament, embodied in one Bill and approved by Parliament, and then become of full statutory efficacy. Examples of the use of Provisional Orders are, to provide Gas, Electricity, work and lay out Tramways and to carry out Street Improvements.

Education has been another source of work falling to the lot of Municipal Councils. Previous to 1870, education was not a matter of local government concern, but was left to the voluntary action of private persons or societies, aided by grants from the Government. The Elementary Education Act 1870 ensured the proper provision of elementary schools and effecient education therein by means of School Boards. But the Act of 1902 made (inter alia) the Council of a County Borough the local Education Authority; compelled it to appoint an Education Commitee to which it must refer, and may delegate with or without restriction, all educational matters (except the power of raising a rate or borrowing money).

I have now briefly outlined the more important fonctions of Municipal government. There are other classes of work undertaken by them in the main, largely matters of detail, which I have not time to deal with. In their Report recently issued, the Poor Law Commissioners advocate, the transfer of Poor Law Administration from the existing Boards of Guardians to new authorities which they propose should be set up and which will be largely composed of members of Municipal Councils and to a very great extent under their control.

In concluding this part of my paper, let me say that the policy of modern English legislation appears te be to throw

on Municipal bodies more and more the administration of affairs which are, to say the least, to a certain extent national in their character, subject to a certain amount of control by a Central Government Department, and without there being made adequate provision out of Imperial funds for the services so rendered.

MUNICIPAL REVENUE.

The Sources of Municipal Revenue are threefold :

1. Rates.
2. Income derived from municipal investments, property and undertakings.
3. Grants in aid from Imperial Exchequer.

MUNICIPAL ADMINISTRATION.

Turning to the procedure of Municipalities, a Municipal Corporation can transact business through the Borough Council, and through the Borough Council only. In the words of the Municipal Corporations Act, 1882, « The Municipal Corporation of a Borough shall be capable of acting by the Council of the Borough, and the Council shall exercise all powers vested in the Corporation by this Act or otherwise ».

The Council is required to hold four Quarterly Meetings in every year for the transaction of public business. One of these Meetings must be held on the 9th November, at noon, and the other three Quarterly Meetings before the 1st November following, on such days and at such hour as the Council may determine. It is customary to fix the dates for these Meetings on the 9th November, and by the Standing Orders to fix monthly meetings; otherwise, such is the magnitude of the business of the Councils, the quarterly meetings would be quite inadequate to dispose of the business.

Three clear days at least beforet he Meeting is held, a summons to attend the Meeting signed by the Town Clerk must be sent to each Member, and the summons must specify the business proposed to be transacted at the meeting. A third of the whole number of the Council must be present to form a quorum, and questions are generally decided by a majority of those present and voting, but in some cases it is provided by different statutes that the majority must be an absolute major-

ity of the whole number of the Council or of that proportion of the Council which have to be present and vote in accordance with the terms of the statute in that behalf.

It is obvious that in the case of a large number of Municipal Boroughs, the Council itself would be too large and unwieldy to carry out in businesslike manner the work of administration entrusted to it. Provision is accordingly made by the Act of 1882 « that the Council may, from time to time » appoint out of their own number such and so many Commit- » tees, either of a general or a special nature, and consisting » of such number of persons as they think fit, for any pur- » poses which in the opinion of the Council would better regu- » lated and managed by means of such Committees; but the » acts of every such Committee (except the Watch Committee) » shall be submitted to the Council for their approval

It will be observed that this in simply an enabliug power, and no rule is laid down that any Committees shall be formed, i. e. Committees are not obligatory (except only the Watch Committee).

The Watch Committee is the only Committee which is required by the Act to be appointed, and the Proceedings of this Committee (differing from those of any other Committee) need not be submitted to the Council for their approval, so long as it is dealing with the duties imposed upon it by the Municipal Corporations Act, except however, in respect of matters relating to Finance, which must be submitted for the Council's approval in the ordinary way.

Some few towns have, however, by private Act, obtained power to absolutely delegate specified matters to Committees ; a power which is most useful where despatch of business is desirable.

There are also certain public Statutes which either permit or direct the formation of a Committee to deal with certain matters arising under such Statutes, and the acts of such Committees do not appear to require confirmation by the local Authority, unless this condition is imposed by the local Authority when the Committee is constituted.

Just as the number of Committees the Council may appoint is unlimited, so there is no statutory regulation as to the proportionate number of Aldermen and Councillors to be placed on any Committee (though this proportion is sometimes fixed by the Standing Orders).

It is, of course, the general rule that Members of Committees appointed by the Council shall be Members of the Council, but certain Statutes give power to strengthen the Committees appointed to carry out the purposes of such Statutes by the co-option of citizens not Members of the Council, e. g., Libraries Committee, Education Committee, Distress Committee, Small Holdings Committee, Old Age Pensions Committee.

The number of Committees appointed by a Council depends on the size of the Borough, the extent to which administration is differentiated, and lastly upon the number of local and adoptive Statutes under which the town is governed.

There is generally a Standing Committee appointed :

a) For each separate branch of Municipal work imposed by different statutes, e. g., Sanitary, Water.

b) To administer Municipal undertakings embarked upon with the consent of, but not imposed by Parliament, e. g., Tramways, Electric Lighting, &c.

Special Committees are also frequently appointed for some temporary purpose, and a Council often has the power of appointing representatives on Joint Committees or Boards, e. g., Liverpool appoints 13 representatives on the Lancashire Asylums Board.

Further, in large towns, Sub-Committees are often appointed, and in some cases, there are Standing Sub-Committees appointed by a Committee at the commencement of the Municipal Year.

The Committees vary in size, and have already stated, very often the Standing Orders provide for there being a proportionate number of Councillers and Aldermen on each Committee.

The Chairman of each Committee is elected at its first Meeting, and his duties of guiding the Committee, and superintending the management of its affairs are always arduous, and sometimes irksome.

In the case of the larger Boroughs, a weekly or monthly epitome of the proceedings of each Committee is sent to the Members of the Council. As directed by the Act, their proceedings come up for confirmation by the Council, the more important and special matters being set out separately on the summons sent to Members of the Council, general matters of

less importance being grouped on the summons under the heading of « General proceedings » of that Committee.

Minutes of the Committee and Council proceedings are, of course, kept, and are open to inspection by ratepayers of the Borough on payment of the small fee fixed by statute; these minutes are generally, under the provisions of Standing Orders, open to inspection by Members of the Council free of charge.

Under the Act « the Council may, from time to time, make Standing Orders for the regulation of their proceedings and business » and this without the necessity of any rectification or confirmation by the central authority.

The Standing Orders are usually made at the first Meeting of the Council in each Municipal Year, with such alterations on the previous year's Standing Orders as may be deemed necessary; and provide regulations for such matters as motions and notices thereof, order and conduct of debate, voting on Motions etc., byelaws, Committees and their composition, vacancies in Committees, Epitome of Committees, Officers and Servants of the Council &c .

The Officers of the Borough directed to be appointed by the Municipal Corporations Act, are the Town Clerk and Treasurer, but the Act enables the Council to appoint such other officers as have been usually appointed or as the Council think necessary, while other statutes (e. g. the Dublin Health Acts) in some instances require the appointment of certain officials to carry out the objects of such statutes.

The Town Clerk and Treasurer must not be Members of the Council, and they hold office during the pleasure of the Council.

The Town Clerk is the legal adviser of the Council and its Committees, has charge and is responsible for the charters, deeds, records and documents of the Borough, the conduct of elections &c., and all legal notices are issued by him.

Vacancies in the Offices of Town Clerk and Treasurer must be filled within 21 days of occurrence, and they cannot be held by the same person.

ENGLISH LOCAL ADMINISTRATION

RAPPORT

PRESENTED

BY **J. W. WILLIS BUND**
Chairman of the Worcestershire County Council

Résumé.

Une des caractéristiques de l'administration locale anglaise, c'est l'absence de tout système dans sa réalisation, à tel point qu'on s'est parfois demandé si elle existe réellement. Elle existe pourtant et est très intéressante à étudier, précisément en raison de cette particularité.

La confusion apparente qui règne dans le système anglais provient du fait que l'on a donné continuellement de nouveaux pouvoirs aux autorités existantes au fur et à mesure que le besoin de nouvelles attributions se faisait sentir. C'est pourquoi, aussi, c'est en étudiant le développement historique de chacune des autorités que l'on parvient à comprendre leur rôle dans l'administration locale. Depuis que la réforme de 1832 avait étendu le principe démocratique au gouvernement local, des extensions successives du pouvoir de certains rouages locaux ou régionaux ont été réalisées; la base de cette évolution a été les *Municipal Corporation Act* de 1835 et le *Poor Law Act* de 1836.

Actuellement, l'administration locale se compose, en ordre principal, des corps suivants :

1° Le « parisch » avec le *parisch meeting* ou le *parisch Council* pour les petites ou les grandes localités;

2° Le *District Council*, urbain et rural;

3° Le *County Council*.

Le rapport décrit les attributions de chacune de ces autorités et indique brièvement la part d'intervention qui revient, dans les affaires locales, à d'autres administrations locales, telles que la Justice et les *Poor Law Guardians*, les bureaux de bienfaisance.

Malgré ses anomalies, le système anglais donne, d'après l'auteur, d'aussi bons résultats au moins que n'importe quel autre.

If one feature characterises Local Administration in England more than another it is the utter wantof symmetry or system under which it is carried on. This is emphasised by the fact that different authorities use different methods to do the same work, that large departments of work are without any central control, that bodies entrusted with the same work are often elected in different ways dependent not on any principle, but on the special area for which they are elected, that while the accounts of one set of authorities are most strictly audited by Government auditors, the accounts of another set are not submited to Government audit although they often deal with far larger sums than the accounts so audited... There is also great overlapping in the work of the authorities, great confusion in their areas, greater in their powers. Numberless cases might be cited were from this confusion no authority has any power to act and so nothing is done. After such a statement it might be thought that England possessed no real local administration; yet it does exist, and in spite of all these anomolies and difficulties, can favourably compare in the manner in which it is carried out with the local administration of any other country. This result makes the English method one of the most interesting studies for students of local government.

To aid in doing this it is proposed in this paper to give an outline of the system enumerating the chief bodies engaged in local government and stating what different work belongs to each.

The confusion which appears in the English method is the result of continually giving new powers to existing bodies as occasion arises for the exercise of such powers.

It is only when some matter becomes pressing and requires to be dealt with that a new authority is created to deal with and carry out the new work. This is often done by setting up the new authority in the same or partly the same area as the old, trusting that the loyalty of the two will be strong enough to enable them to work together without jealousy or friction. Wonderful to say as a rule the two authorities do work well together.

The only way this extraordinary state of things can be understood is by reference to the history of these different governing bodies.

Up to 1832 all local government was carried on by the nominees of the crown. In counties by the county justices, gentlemen with a landed qualification of a certain value apointed by the crown to act during their lives. There were it is true some subordinate officers appointed in local courts, but nearly all these courts were or professed to be the result of a royal charter; the others professed to be the survivals of a still older state of things and to be meetings of the landowners of the locality. Thus the coroner an officer who still survives, an officer whose duty it was and is to see that the rights of the crown are not infringed, was elected by the freeholders of the county, to secure an independent officer to act between them and the crown. These exceptions, however, only serve to prove the rule that in the counties the persons who carried on local government were either appointed directly by the crown or by the nominees of the crown.

The same rule prevailed in the towns. They either had charters from the crown, under the terms of which certain officers named in the charter nominated the members of the governing body, or the town was part of some manor the lord of which held his manor by a grant from the crown, and so was entitled to appoint the town officers in his own court.

Thus in the towns and in the counties the Crown had either directly or indirectly the control of all Local Government in England. In 1835 came a change. The Reform Act of 1832, 2 and 3 William iv c. 88 had democratised Parliament and the reformed Parliament at once proposed to extend democratic Government to the localities. The first step was to set up in all the more important towns a new body elected by the ratepayers to whom was transferred not merely all the old powers possessed by the old nominees of the Crown but also very large, new, and important rights and duties connected with Local Government. These bodies were created by the Municipal Corporation Acts 1835, 5 and 6, William iv c. 76, and they have been the model on which the county elective bodies have been formed.

Then came new Authority which had jurisdiction alike over town and county in the matters it was set up to manage; the relief and control of the poor. The Poor Law Act 1834, 4 and 5 William iv c. 76, created this new Authority who were called Poor Law Guardians. The country was divided into

areas known as unions and placed under the control of a Board of Guardians elected by the ratepayers of the different parishes in the union. The duty of the Guardians was to look after and relieve the destitute poor. On the basis of these two Acts, the Municipal Corporations and the Poor Law, the modern Local Government of England has been built up. Whenever in a borough new duties were given or powers required to be exercised, they were handed over to the Corporation appointed under the Municipal Corporations Act. Whenever in a county new duties were given or powers entrusted to localities, they were for the most part given to Boards of Guardians, although some were assigned to the Justices in Quarter Sessions.

So far there was something like a principle in dealing with the different duties of Local Government. As far as possible they were given to the newly elected Autorithies on the idea that as the ratepayers paid for them, they should have the management of their money. In the « forties » a new system was created. It had been found that in the Workhouses mentally defective persons did not receive either proper or adequate treatment. The condition of pauper lunatics in England and Wales was considered by Parliament, and the management and control of certified lunatics taken from the Guardians and given to the Justices in counties and town councils in boroughs, who had to provide proper places for their reception and treatment and to manage them by a committee of their number, called a Visiting Committee. A little later an outbreak of cholera called attention to the inadequate methods that existed to secure a proper state of sanitary administration. In 1848 an Act, The Public Healt Act 1848, 11 and 12 Vict. c., placed the powers and duties in reference to public health in towns under the Town Councils, in counties under the Boards of Guardians. In 1870 Parliament took up the question of Education. It considered that neither Justices, Town Councils, nor Boards of Guardians were the proper Authority to deal with it, so set up a new Authority — the School Board — specially charged with this service both in town and country. These bodies thus created had their own areas, their own elections, their own rates. Each year duties of minor importance were given to one or other of the existing Authorities. The principle of selection being whether the cost of carrying out the duties should be borne by a limited or by a wider area.

If the former, the duty was given to the Guardians and the money raised from the poor rate which was levied only in the particular unions; if the latter to the Justices, when the charge was spread over the whole county and the money raised by the county rate.

In 1875 Sanitary Authorities were set up throughout the country. In 1862 new Authorities for managing highways were appointed, and this duty was divided between the Justices in Quarter Sessions, who were responsible for the main roads, as they were charged over the whole county, and the Highway Boards, which supervized the local roads, the cost of which was borne by the localities. So year by year increased wants led to either increased Authorities or increased duties of existing Authorities. These led to increased confusion and the tangle was becoming hopeless. Some change was essential. This came in 1888. Following the lines of the borough legislation of 1835, Parliament set up in each county an elective council and transferred to it most of the duties in respect of Local Government which were done by the Justices in Quarter Sessions, other than the administration of Justice and the preservation of the peace. So closely were these new bodies moulded on the model of the Borough Councils that a large number of the provisions of the Acts regulating such Councils were applied wholesale to the County Councils even if insuitable. Thus the whole procedure as to calling meetings, although well adapted to a body residing in a restricted area, is not applicable to a body spread over a wider area like a county; yet these provisions as to towns were inserted wholesale in the County Act. There are differences in their powers and duties but the differences are not enough to affect the statement that the County Councils are the Town Councils applied to the country districts.

The system set up in 1888 was carried a step further in 1894 by the establishment of District and Parish Councils. Practically the District Council is in rural districts the same body as the Board of Guardians, but from the Boards of Guardians have been taken nearly all their duties except those relating to the administration of the Poor Law and relief of distress, and these duties have been handed over to the District Councils. These duties are mainly the maintenance of the highways other than main roads and the administration of the sanitary laws in their ares. Very recent legislation have given them further

duties, such as the housing of the working classes and the schemes for the development of towns on definite lines. The trend of legislation at the present time is to give increased power to District Councils.

Parish Councils are an elective body also created by the Local Government Act 1894 in every parish with a population of over 300.

Leaving out of consideration certain Authorities that only exist in particular localities and have only special and limited jurisdiction, the English system consists of the following bodies :

1. The parish is taken as the unit of Government and in every parish in the country there is an assembly of parochial electors, that is, the persons whose names are entered on the registers of electors as voters either for members of Parliament or for County Councillors. These electors meet at least once a year. There is a great difference between the two lists of electors for County Councillors, all duly qualified ratepayeres, members of the House of Lords, and women are entitled to vote. For Parliament neither members of the House of Lords nor women can vote.

The Parish Meeting. — If the parish is small and has a population of under 300, then the parish affaires are discussed by the Meeting, and they have power to make representations to the District Council or the County Council. They also appoint overseers and parish officers, trustees of parish charities, and decide wheter the parish will adopt the different acts giving powers to light the village, to provide baths and washhouses, cemeteries and public librairies.

2. If the population of the parish is over 300, then a Parish Council can be elected. This Council is elected by the parish Meeting. The number of members is not less than 5 nor more than 15 ; they may be men or women. Their powers are more extended than those of the parish Meeting, for in addition to what a Parish Meeting can do, a Parish Council can build public offices, acquire land for recreation grounds, apply to the Board of Agriculture to make schemes for regulating commons, manage any village green or open spaces in their area, use any spring or stream to obtain a water supply, fill up or deal with any pond, ditch or stagnant water likely to be a nuisance, acquire rights of way, accept

gifts of property for the benefit of the parish, execute any works for the benefit of the parish on any parish property, let any parish land or building, acquire lands by agreement, or if they cannot do so apply to the County Council to acquire land compulsorly for them, and hire lands for allotments.

It would seem from this list of powers that the Parish Council was a very important Authority. There are, however, two very important limitations on their powers. (1) They cannot without the leave of the Parish Meeting incur any expense which would involve borrowing money, nor (2) can they spend in any year more than will be met by a rate of 3d in the £ on the paint. To show what a restriction this imposes, an actual case may be cited. A county contains 202 parishes, of these 95 have Parish Meetings, & 107 Parish Councils, but in the whole 202 in no less than 177 a 3d rate brings in under 100 liv. st. As a Parish Meeting is always complaining of the cost of Local Governement it will be at once inferred that the work done by Parish Councils is not excessive. The Parish Council has a nother power which it is more fond of exercising. It can represent to the District Council that an encroachment is made by inclosing land adjoining a highway or inclosing an open space, or that a public road or foot path is stopped up or diverted ; and if as often happens the District Council is not inclined to take any action in the matter, the Parish Council can then complain to the County Council who have the power to act. A District Council may delegate certain of its powers under the Public Health Act to a Parish Council, but this power is not largely acted upon. The Parish Council is also the legal custodian of all the deeds and documents relating to the parish, other than those of an exclusively ecclesiastical nature. It is the duty of the County Council to see that the deeds are properly looked after and preserved. In some Counties the County Councils have had a list made of all parochial papers and have those checked with the list from time to time to present any ting lost.

It will be seen from what has been stated that it was the intention of Parliament to make these Minor Local Authorities influential bodies, but after 16 years work it has been found in practice that as a rule they are of very little importance, mainly from the fact that the class of persons who compose them are so unwilling to spend even the small sums

which they are legally entitled to lay out, and so far these bodies, from which a great deal was expected, have not come up to the expectation of the authors.

3. Next to the Parish Councils come the District Councils. These are of two kinds, Urban and Rural. The classification is arbitrary, as Urban Councils are found occasionally in purely country districts, while some Rural Councils have areas which are certainly semi if not entirely urban. The distinction between the two is mainly in their powers; the powers of the Urban being more extensive than those of the Ruarl, especially as to the supervision of new buildings and sanitary matters. A further distinction is that a Rural Council consists of a certain number of parishes each of which has at least one representative. An Urban Council has such number of members and is divided into such number of divisions as the County Council determine. Possibly the most important difference is that of late years there has been a tendancy in Parliament to give to the larger Urban Districts concurrent powers with County Councils, thus seriously interfering with the principle of one governing body for the whole County. An Urban District Council with a population of over 20,000 is the Authority for elementary education within its area. It has also powers under various Acts of Parliament to make bye-laws for the regulation of certain matters in its area, and these often differ from those of the rest of the county. In fact at the present time the Urban District Council with a population over 20000 is a sort of anomalous body between the Municipal Borough and the County Council.

The Rural District Council consists of the same men as the Boards of Guardians. While the Urban Councils are usually inclined to spend money, the Rural Councils are inclined to economise often to a point verging on neglect. The reason for the difference lies in the different men who compose the two bodies, the Urban being formed of men whose assessments as a rule do not exceed 200 liv. st. a year, and who therefore do not feel the pinch of the rates, the Rural of the large farmers who are assessed at from 100 liv. st. to 800 liv. st. a year, and whose contributions to the rates are therefore very considerable.

4. The County Councils which are supposed to be the supreme Authority in the counties are formed on the model of the Muni-

cipal Corporations; Councillors elected by the ratepayers, Aldermen elected by the Councillors. The Councils are a union of the Urban and District Councillors, and the policy of the Council to a great extent depends on which of the two classes predominates the Urban or the Rural element. If the former the Council is usually a progressive body carrying out and exercising all the powers the law has given it, whether such powers are optional or compulsory; if the latter, only the compulsory powers are carried out, and often in a very half-hearted way. If the powers of the County Councils are fully carried out the amount of the work is very large and the number of subjects very numerous. Roads, sanitation, weights and measures, small holdings, midwives, housing the working classes, education, lunatics, are only some of the numerous subjects they have to deal with.

One great distinction between the bodies created by the older legislation of the thirties and the more modern legislation since the eighties remains to be noticed. The old bodies are not subject as a rule to Government Audit; the new bodies are. Thus the large Boroughs, such as Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds have not to submit their accounts as a whole to any independant audit although dealing with millions. Yet County Councils and District Councils who deal merely with thousands have all their accounts most strictly audited by independent Government Auditors. This produces one of those curious anomalies which abound in English Local Government. A district adjoining a large Municipal Borough has its accounts strictly audited, as long as it remains outside, but if the Borough extends its boundaries and absorbs it, then the strict audit is a thing of the past, and the accounts are audited by persons appointed by the Authority. It would occupy too much space to point out numerous other anomalies which have arisen according to the different ideas which prevailed when different Acts were passed and as the result of the English system of piecemeal as opposed to comprehensive legislation. Yet with all its shortcomings the system works fairly well, due to a great extent to the English feeling that the Government has to be carried on and the best must be made of the materials that exist.

A word should be said on some the other bodies engaged in Local Government. The administration of Justice is entirely in the hands of the Magistrates who are gentlemen exclusively

appointed by the Crown, although the Chairmen of the County Councils and the District Councils have been made by statute Magistrates by virtue of their office and continue to act as long as they hold it. The control of the police is vested in a body called the Standing Joint Committes composed of equal numbers of Justices and County Councillors. It is an independent body and can spend what money it considers necessary, and the County Council have te pay whatever the Committee ask for. What is perhaps a more startling fact is that this body appoints the person who acts as Clerk to the County Council, so that while all the inferior Authorities are able to appoint their own Clerk, the superior Authority, the County Council, has its Clerk appointed for it.

Another body already mentioned, the Poor law Guardians, carry out the whole system of poor relief and dealing with the aged sick and infirm poor, a very heavy and onerous duty. It is also their duty to provide for the maintenance of pauper lunatics, and here another anomaly is found. The management of the lunatics is one of the duties of the County Council which has to provide the asylums in which the lunatics are maintained, but the cost of keeping the lunatics in the asylum is paid by the Boards of Guardians who have to pay without question within certain limits such sum as the Visiting Committee of the Asylum may fix.

Another body has lately been set up to administer the Old Age Pensions Act. This Committee is nominated by the County Council but, all the funds for the pensions and the cost of administration are found by the State.

Other bodies might be mentioned and other anomalies pointed out. The whole system is full of them, yet probably in no country are better results achieved in Local Government than under the anomalous system prevailing in England.

Central control of local government.

RAPPORT

PRESENTED

BY W. D. BUSHELL, M. A.
Barrister at Law.

RÉSUMÉ

Le contrôle central sur l'administration locale s'exerce de diverses manières suivant les branches d'administration.

Il est particulièrement intéressant de comparer les systèmes adoptés pour l'instruction et la bienfaissance publique.

Pour l'*instruction publique,* le Gouvernement accorde de forts subsides à l'autorité locale et il opère de nombreuses petites retenues chaque fois que l'on contrevient à ses vues dans l'organisation des diverses écoles ou classes.

Pour la *bienfaisance,* le Gouvernement central exerce un certain contrôle sur les fonctionnaires de l'autorité locale qui sont personnellement responsables de l'observation des ordres du Gouvernement central.

Pour la police, le Gouvernement rembourse, à l'autorité locale, la moitié des dépenses s'il est satisfait des services de la police locale. Mais il n'opère pas de retenues : ou il paie tout ce qui est dû ou il ne paie rien.

Dans *l'administration sanitaire,* le Gouvernement a son mot à dire dans l'établissement des plans de distribution d'eau ou d'installation d'égouts, parce que son approbation est nécessaire avant qu'une autorité locale puisse emprunter. L'approbation n'est donnée que sous condition de pouvoir modifier les plans.

L'administration du *régime des aliénés* et de certaines *réglementations concernant l'agriculture* présentent des points intéressants. Il en est de même du contrôle des *autorités locales supérieures d'enseignement* sur les autorités supérieures.

Ce sera pour l'auteur de ces lignes un grand plaisir que de pouvoir penser que ce rapport intéresserait les administrateurs publics de pays

étrangers. Le sujet est un de ceux qui n'ont jamais été traités en langue anglaise, si ce n'est incidemment dans les quelques livres consacrés d'une façon générale aux administrations locales.

Il y eut un temps, une génération environ, peut-être, où les Anglais étaient comme satisfaits d'eux-mêmes, et ne désiraient pas s'instruire par l'étude des institutions étrangères. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et tout administrateur étranger qui aurait la bonté de suggérer une amélioration aux institutions anglaises, aurait certainement pour l'écouter la sympathique attention de tout Anglais homme d'esprit.

The Law Courts. — In England and Wales, to which this paper refers, private individuals have considerable powers of protecting themselves against Local Governing Authorities by proceedings in the Law Courts. For this reason perhaps the control of the Central Government is less strict in England than in some European Countries.

The Central Government. — The control of the Central Government over the Local Authorities is exercised through various departments, notably the Local Government Board, also the Board of Education, the Home Office, etc. The phrases « Board » of Education and Local Government « Board » are misleading; these Boards never have met and never will meet, nor do any of the titular members of these Boards except the President take any special part in their proceedings. The position of the President of one of these « Boards » is precisely the same as that of the Secretary of State for Home Affairs.

The Local Government Board supervises local expenditure generally, and also public health, poor law, highways, and various other minor local services. Local educational administration, unlike public health and poor law administration, is supervised by a separate department of state, the Board of Education. This is unfortunate, so far as it removes a very expensive service from the immediate purview of the Local Government Board who exercise a general supervision over local taxation and finance, but it is convenient on account of the magnitude of the operations of the Board of Education. The Home Office is responsible for the administration of justice and for prisons, and concerns us here as the department which supervises the Local police forces.

It must be noted that not only all the local governing authorities, the Councils and the Boards of Guardians, but also the

departments of the Central Government the Local Government Board, the Board of Education etc., have been created by Parliament and their duties and their powers have been prescribed by Parliament. Parliament could at any time abolish any one of them, or could increase, diminish or vary their powers and duties. They are not protected against Parliament by a written constitution as is the case in some countries, as for instance the various States of the United States of America.

Local Officials. — No Local Authority has an official Chairman. One of the elected members is elected Chairman. The Chairman (called a Mayor in the large towns) presides at the Council Meetings and is generally influential, but his actual power is hardly greater than that of any other member. The chief paid officer is the Clerk. As he is the man who really knows the business he is naturally influential. The Chairman and other elected members can and do come to him before Council Meetings and ask his advice, but he never takes part in debate at a Council Meeting and the local electorate do not therefore know his opinion, and are often unaware of the great importance of his position. In England all the officials, especially the chief officials of Local Authorities, are very careful to be unobtrusive and to cause it to appear that all initiative is with the members of the Local Authority and not with themselves.

The Clerk of an English County or County Borough Council has thus a less dignified position than that of a German Burgomaster or a French Prefect who ar Chairmen as well as Clerks to their Councils. So far as there is any thoughtful public opinion on these matters in England it is to the effect that on the Continent of Europe the chief officials occupy too prominent a position, but probably those who are familiar with the excellent administration of the French Prefects and the German Burgomasters will doubt whether the official element is sufficiently strong in English local government.

There is practically no interchange between the officials of the Central Government and those of the Local Authorities. There is generally good-will between the two classes of officials, but there certainly is a certain want of appreciation on the part of either class of officials of the difficulties, aims, and point of view of the other.

Officials of the Central Government occasionally get decorations « Companion of the Bath », « Imperial Service Order », and so on, corresponding to memberschip in France of the French Legion of Honour. Officials of Local Authorities are seldom or never decorated. This seems to suggest that the consideration accorded by public opinion to the chief officials of Local Authorities is not so great as the importance of their duties would warrant.

Local offices. — The Central Government has no single local office building in any provincial town. The office buildings of the County and County Borough Councils are not in any sense the offices of the Central Government, and do not provide accommodation for officers of the Central Government stationed in the locality. As a result of this there is often a certain want of solidarity between the officers of different departments of the Central Government who live in the same provincial town; they are sometimes barely acquainted with one another.

Audit of Local Accounts. — In discussing the machinery of central control over local government the first matter to be considered is the system of audit and the staff of District Auditors. The Auditors are officers of the Local Government Board. The Auditor audits all the education accounts of Local Authorities and all poor law accounts and as regards most Councils all their other accounts. But by a curious survival of old arrangements most of the Boroughs are exempt from his jurisdiction except as regards education accounts. His duty is first of all to see that the accounts are in due order and arithmetically correct, and secondly, and this is the important duty for our present purpose, to see that no expenditure has been incurred by the Local Authority which is not authorized by an Act of Parliament or by some Regulation of the Central Government.

In England every local Authority has been created by Parliament to perform certain duties. These duties are prescribed by Acts of Parliament and by the Regulations of the Central Government. It is the function of the District Auditor to restrain the Local Authority from doing more than it is permitted to do, to restrain it from overstepping the limits which have been laid down.

Thus the Auditor would prevent a Local Education Autho-

rithy from maintaining an elementary school not recognized by the Board of Education, or would prevent a Local Public Health Authority from performing duties which properly belonged to the Local Education Authsrity, or would prevent a Local Authority from giving a public dinner. If he finds that illegal expenditure has been incurred, he may, and sometimes does, by process of law compel those responsible for the payment themselves to repay the money to the Local Authority.

It is the function of a Central Government exercising control, in the first place to urge Local Authorities to action in certain directions and in the second place to discourage or prevent action in certain other directions. The English system of audit is effective in preventing action in forbidden directions, for action always costs money, and the Auditor prevents the necessary expenditure, but the Auditor can not encourage expenditure in desired directions, not is he expected to do so. His function is mainly negative.

On the whole the system works well. The visits of the Auditor are generally welcomed by the members of the Local Authority.

It may here be added that on the whole local government in England is financially pure und that corruption and bribery are comparatively rare. This happy state of affairs may no doubt be largely attributed to the system of audit which checks irregularities at the outset.

Education. The methods of central control are different in different branches of administration. It is perhaps in the domain of educational administration that the working of central control over local government will be of most interest to foreigners. The Local Educational Authorities have certain duties as to providing schools, enforcing school attendance, etc., laid upon them by Act of Parliament. These Acts are supplemented by Regulations issued annually by the Central Government, the Board of Education. For our present purpose the important point is that these regulations are in the form of conditions under which gravts of money will be made by the Central Government to the Local Authority in aid of local educational expenditure. These money grants amount to about two-thirds of the total educational expenditure of the Local Education Authority.

A Local Authority controlling say 300 elementary and 10 or 12 secondary schools, and spending perhaps 150,000 liv. st. a year will receive some 100,000 liv. st. in money grants from the Central Government. The balance they must find from a local rate to be raised within their own area. The money grant is made up of a very large number of small grants each paid in respect of a particular school or class. The grant in respect of a particular school or class would be withheld or reduced if the Inspector of the Central Government reported the buildings, apparatus or instruction to be unsatisfactory. In some directions the regulations go into great detail. For instance if the Local Authrity propose to teach cookery to children in elementary schools they must, at each class, conform to 30 or 40 separate regulations which not only prescribe the qualifications of the teacher but limit the size of the classes and the number of hours instruction and so forth. These deductions from grant, which are being daily enforced by the Board of Education, may be as small as a few shillings.

The schools and classes are organized by the Officers of the Local Authority. They are inspected and criticized by Inspectors of the Central Government. The fact that the Central Government employ some three hundred Inspectors will show how detailed is this inspection.

This system has not up to the present been much criticized in England, but thoughtful students of public administration will see that it is open to certain objections. It involves an enormous amount of clerkly work. In order to claim the grants many forms must be filled up, and particulars checked, and consequently a very large staff of clerks has to be maintained both at the office of the Central Government and at the offices of the Local Authorities.

Further, while the Central Government very properly endeavour to frame their regulations in such a way that the highest grants will be paid when the methods of instruction are most effective, it is found that this is not very easy to do. There is a tendency for teachers and other officers as well as elected members of Local Authorities to some extent to ignore true educational aims, and to consider rather, how within the wording of the regulations, the highest money grants may be obtained. Financial considerations are apt to divert attention from real educational considerations.

Again under this system every Local Education Authority has two competing staffs of educational advisers, its own officers and the Inspectors of the Central Government. The Local Authority appoints, and may dismiss at pleasure, its own officers, who thus are in no sense the servants of the Central Government, and have nothing whatsoever to gain by complaisance towards the wishes of the Central Government. The existence of two staffs of advisers must always be expensive and as there is no official bond between the two and no common interest between them conflict is apt to arise. Naturally each staff of advisers is likely to be jealous of the other.

It may be added that this system is rather apt to lead to a rapid increase of expenditure. The Local Education Authorities increase their expenditure until the local rate is very large and then urge the Central Government to increase the grant.

Poor Law. — Students of this subject, the central control of local government, will find it particularly valuable to compare the methods of control adopted in England in the educational and in the poor law services respectively. The se are the two services in which central control is most complete.

The powers, duties and limitations of the Boards of Guardians (The Local Poor Law Authority) are laid down by Acts of Parliament and also by Orders issued by the Central Goverment. (A Department of the Local Government Board). These Acts and Orders, like the Acts and Regulations relating to educational administration, are undesirably numerous and complicated; but as they are not in the form of conditions under which grants will be paid, as is the case with the educational Acts and Regulations, they do not cause such an excessive amount of clerkly work. As in the case of education the Auditors see that the limitations are not passed, and Inspectors from the Central Government see that the duties are performed.

But, firstly, in poor law administration the Central Government do not obtain control by paying money grants and making deductions therefrom. Certain grants are paid but they are fixed sums and are not used so as to obtain control.

And secondly, unlike the officers of the Local Education Authorities, the chief officers of the Guardians are the servants of the Central Government as well as of the Guardians: they are responsible to both. The poor law officials are indeed

all appointed by the Guardians, but the Clerk, who is naturally the Guardians' chief adviser, and a few other of the chief officials cannot be dismissed by the Guardians, but are on the other hand liable to be dismissed by the Central Government even against the wishes of the Guardians. The educational Regulations of the Board of Education are obeyed in order that money grants may be received, the poor law Orders of the Local Government Board are obeyed because the chief officers of the Guardians are personally responsible to the Local Government Board, and in the last resort might be dismissed by the Local Government Board if the carried out such wishes of the Guardians as might be contrary to the Poor Law Acts and Orders. All payments made by the Guardians require the signature of their Clerk who is thus in a position to stop illegal expenditure.

The essential difference between the educational and the poor law systems of central control is subtle but very important. Elected representatives must generally be guided by their chief officers. They are probably more frequently guided by their Clerk than they would admit, or than some of them are aware. Now the Clerk and other officers of the Guardians feel that they are part of a national service as much as of a local service, and they are consequently far less inclined than a chief local educational officer to give advice which they know to be opposed to the wishes of the Central Government. On the whole there is a closer cooperation between the chief officers of the Guardians and the Inspectors of the Local Government Board than between the chief officers of a Local Education Authority and the Inspectors of the Board of Education.

The Local Government Board do not require a large staff of Poor Law Inspectors. About twenty persons suffice.

Poor Law administration was organized seventy years ago on carefully considered lines; and at that time efficiency required a reduction rather than an increase of local expenditure. Educational administration grew up later and more fortuitously, and has generally aimed at encouraging new departures involving increased expenditure. In poor law administration the machinery of control is simple, inexpensive and unobtrusive ; in educational administration it has not been ill adapted to the purpose of encouraging Local Authorities to spend more money on education.

Police. — The Police are maintained by the County Councils (except in the Metropolis), and by the County Borough Councils and by a few smaller Local Authorities. In the Counties, but not in the Boroughs, the appointment of the chief officer of local police is not valid until it has received the approval of the Central Government (The Home Office), and the chief officer himself appoints his subordinates. But in the Counties as well as in the Boroughs the chief officer can be dismissed without reference, or appeal, to the Central Authority.

The subordinate policemen are paid promoted and dismissed at pleasure without reference, or appeal, to the Central Government. But all policemen take an oath of allegiance to the King, that is, to the Central Government and not the Local Authority; and the laws which they enforce are for the most part national and not local laws.

The Central Government annually repay to the Local Police Authority half their expenditure, if after inspection by an Inspector of the Central Government the force is pronounced to be satisfactory in numbers and efficiency. In the Counties the Central Government is empowered to make rules for the pay, clothing and government of the police. But there are no highly detailed police regulations like the Board of Education's educational regulations. Nor do the Central Government make any small deductions from their money grant. The must either pay the whole grant (half the expenditure) or wit-hold the whole grant. In practice it is most unusual tho finally withhold the grant, but it is comparatively com-mon to delay payment of the grant for a few months until a Local Authority have promised to rectify some defect in administration.

The chief officers of police generally rely on and co-operate with the Inspectors of the Central Government. There is no formal regulation, as in the case of the Chief Poor Law Officials, giving them security of tenure of office based on the support of the Central Government, but in practice some such security exists, since in police administration discipline is of prime importance, and the Inspector could not report favourably on the efficiency of the police if he knew of unjust dismissals.

The Inspectors are few in number, and do not inspect very frequently, nor claim at all the same control over details as is

exercised in educational administration by the Inspectors of the Board of Education. As a rule the orders and wishes of the Central Government are accepted, and both the Members of the Local Authority and the Chief Officers of Police are glad to have the expert advice of the Inspector from the Central Government.

The Metropolitan Police are directly under the orders of the Central Government. They are a local police for the metropolitan area and also perform outside that area certain services of a national rather than local character.

Public Health. — Central control over local government may be divided into two kinds, firstly control over the daily details of administration such as is exercised by the Board of Education over the daily teaching given in the schools, and secondly control over the initiation of great new enterprises, such as a new system of town drainage, or the erection of a new Workhouse, or of a new School. Now at the initiation of a great new enterprise it is always necessary for a Local Authority to raise a loan; a great new enterprise cannot be paid for out of the ordinary yearly revenue; and Parliament has enacted that no Local Authority shall borrow money without the permission of the Central Government, (generally the Local Government Board). When a Local Authority applies for such permission the Central Government either refuses it, or gives it subject however to such conditions as it may think right to impose.

Permission may be refusen because the scheme is extravagant or the details not properly considered. More often, before granting permission the Centrar Government will require changes to be made in the details of an Architect's plan for a new school or workhouse, or in the details of an Engineer's plan for a new Waterworks. In this way the control of the Central Government over the initiation of great new enterprises is considerable. In public health administration as compared for instance with educational administration, the initiation of great new enterprises is of more importance than daily administration.

As regards the control of the daily details of public health administration the control of the Central Government is less close than in the case of educational administration. There are no money grants paid, subject to deductions, by the Central

Government to the Local Authority as in the case of educational administration, nor has the Central Government so great a hold over the officers of the Local Authority as in the case of poor law administration. The duties, powers and limitations of the Local Authority are laid down by Parliament. If the Local Authority is inclined to exceed its powers, the Auditor, wherever his jurisdiction extends, enforces the limitations. If the Local Authority neglects its duties, the Central Government (the Local Government Board) becomes aware of the fact by reading the annual report which the Chief Medical Officer of the Local Authority, termed the « Medical Officer of Health » is required to make. This Officer is appointed by the Local Authority. In most cases half his salary is repaid to the Local Authority by the Central Government; but this payment is not made subject to any conditions which give the Central Government any substantial influence over the Officer himself nor over the policy of the Local Authority. It has been very widely urged especially by the Medical profession that the Medical Officer of Health ought to have a greater security of tenure and only to be dismissible, like the chief poor law officials, by the Central Government. In view of the fact that the duties of his office frequently place him in opposition to powerful local interests it seems desirable that this security of tenure should be given to him. The Central Government are however generally able to induce him to report fairly fully on the sanitary deficiencies if any) of his district. The Central Government can also, and not infrequently do, send their own medical inspectors to report on the administration of the public health in particular districts. Public opinion in England is fairly well educated on matters relating to the public health ; and as a general rule the combined influence of the Medical officer ot Health and of the Medical Inspector of the Central Government are sufficient to cause the Local Authority to take action. But it must be admitted that if the Local Authority refuse to act the powers of the Central Government to compel them to do so are very slight.

Exceptional Powers. — In case of conflict the Central Government have certain powers in reserve. By a process of law known as « Mandamus » they proceed to the Ordinary Law Courts and ask the Judge to issue an order calling upon a Local Authority to perform the duties which Parliament has

laid upon it and which it is alleged to have neglected. The Judge may issue the order, after which the Councillors, or Guardians if they still refuse to act, may be imprisoned. This process is sometimes threatened, and is sometimes commenced, but has only once or twice been carried to its conclusion.

Further Parliament undoubtedly has the power, should they choose to exercise it, by special Act, at any time to dissolve, reconstitute, or alter the powers of, any particular Local Authority.

In 1903 and 1904 the Board of Education found itself in acute controversy with some of the Welsh Local Authorities with reference to educational administration. Parliament forthwith passed a general Act giving the Board additional powers of control over all Local Education Authorities, but with the obvious intention that the powers should be used in the particular cases when the need of them had just been shown to exist; and these powers have not in fact been used in any other cases.

Lunacy. Agriculture. County Councils, etc. — The limits placed on the length of this paper prevent any discussion of central control over the local administration of the Lunacy Acts, or of the Cattle Diseases, Small Agricultural Holdings and similar Acts, and equally of the position of County Councils as Central Authorities controlling School Managers and to some extent other minor local governing authorities, all of which are branches of this subject of considerable interest. The administration of the Old Age Pension Act of 1908 is also of interest. It is apparently conducted by a Local Administrative Authority subject to Central Control, but logically the local pension committee is rather a court of law, and the central administrative authority acts as a court of appeal rather than as controlling executive action.

Summary.

In England the system of central control over local government is different in different branches of administration.

It is especially interesting to compare the educational and poor law systems. In education the Central Government pay large sums to the Local Authority in aid of local educational expenditure and make numerous small deductions there-

from if their wishes are contravened in the organization of the various schools and classes. In poor law the central government exercise a limited control over the officers of the Local Authority who are personally responsible that the orders of the Central Government are obeyed.

In police administration the Central Government repay to the Local Authority half their expenses if satisfied with the efficiency of the local police. But there are no small deductions; either all that is due is paid or nothing.

In public health administration the Central Government influence great new local schemes for waterworks or drainage because their consent is necessary before a Local Authority may borrow; and consent is given sabject to modification of the scheme.

Interesting features are also presented by the administration of lunacy and of certain agricultural regulations, and by the control of the larger Local Educational Authorities over subordinate Authorities.

It will be a great pleasure to the writer if he is able to think that this paper is of any interest to any public administrators of foreign countries. The particular subject is one on which nothing has been written in the English language, except incidentally in the few books devoted to the general subject of Local Government.

There was a time, a generation ago, perhaps, when Englishmen were somewhat self-satisfied and unwilling to learn by study of foreigh institutions. This is no longer the case, and foreign administrators who are good enough to make suggestions for the improvement of English institutions are quite certain of a most sympathetic hearing from all thoughtful Englishmen.

———

L'EXÉCUTIF

DANS

L'ADMINISTRATION LOCALE ANGLAISE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR SIR **Herbert George FORDHAM**
Avocat, Président du Conseil du Comté de Cambridge.

Quand on commence à étudier le rôle et la position des fonctions exécutives par rapport aux divers conseils qui constituent la mécanique administrative et gouvernementale locale en Angleterre, ce qui vous frappe tout d'abord c'est la difficulté que l'on trouve à distinguer ces fonctions de la masse administrative.

Cela tient probablement au fond à la jalousie qui, dès les temps les plus reculés, a existé en Angleterre envers la bureaucratie.

Dans l'administration locale surtout on a toujours appuyé sur l'idée de ne verser sur les bureaux permanents — sur les fonctionnaires — ni les pouvoirs administratifs non plus que tous les détails exécutifs.

Ainsi, en cherchant le corps exécutif, pour distinguer ses pouvoirs, et pour le mettre en relief, on trouve seulement une quantité de fonctionnaires qui, tous, dépendent soit d'un conseil administratif, soit d'un de ses comités ou commissions, et qui se trouvent toujours entre les mains des administrateurs, eux-mêmes le produit de la représentation populaire.

Pour illustrer cette situation d'une manière générale, je dirais qu'il n'y a rien en Angleterre de la grande machine préfecturale qui existe en France et qui fonctionne, si je l'ai bien compris, en dehors du système administratif des grands conseils départementaux. De même, le président d'un conseil communal anglais préside ses séances, dirige ses débats, représente la commune plus ou moins dans les cérémonies publiques, mais n'a pas de fonctions exécutives pareilles à celles dont jouit le maire d'une ville française

Ceci établi comme principe d'une application générale, je me mis à l'œuvre pour montrer pour chaque grade de l'administration locale anglaise ce que c'est que la mécanique du système exécutif, en poursuivant par matières diverses les travaux les plus importants qui sont confiés par la loi aux représentants du peuple dans les divers conseils.

I. — Dans les petites communes rurales, d'une population au-dessous de 300, il existe pour l'administration communale l'assemblée générale des électeurs, qui nomme chaque année, au printemps, un président de commune et deux officiers communaux qui s'appellent, suivant une loi du commencement du XVIIe siècle, les surveillants des pauvres (*overseers of the poor*), quoique depuis 1832 leurs fonctions principales se soient transférées aux conseils des pauvres, établis à cette époque dans des districts érigés à cet effet. Ce qui existe de régime exécutif dans une petite commune rurale s'associe presqu'entièrement à ces fonctionnaires. Ils ont le devoir de fixer le cadastre des propriétés foncières, et de le reviser de temps en temps ; mais il faut dire que tout ce travail est revu et corrigé par un comité établi *ad hoc*, qui donne audience contradictoire sur chaque évaluation. Sur le cadastre ainsi établi ils prélèvent les taxes locales suivant les demandes officielles faites de la part des diverses autorités. Ils établissent la liste des jurés, afin d'être aussi soumise aux juges de paix, pour recevoir leur autorisation officielle. Ce sont les pouvoirs d'initiative plutôt que d'exécution. S'il y a encore quelque chose à faire dans la commune d'une nature exécutive, cela se fait ordinairement par moyen d'une commission nommée par l'assemblée populaire, dont elle dépend absolument, et à laquelle elle présente, pour être approuvé ou revisé, un rapport de gestion.

On voit que la bureaucratie officielle a très peu de prise sur l'administration ordinaire d'une petite commune rurale en Angleterre.

II. — Dans les communes rurales de 300 habitants et au-dessus, on nomme, dans l'assemblée générale des électeurs (suivie d'un vote secret s'il y a contestation, et une demande de ballotage), tous les trois ans, un conseil communal de 5 à 15 personnes, suivant la population de l'endroit. Il y a même quelques communes d'une population moins nombreuse, où, dans des circonstances spéciales, on a le droit d'élire un conseil. Ce privilège dépend, comme beaucoup d'autres choses relatives aux affaires rurales, des décrets à cet effet du conseil du comté. Le conseil communal ainsi élu nomme à son tour le président de la commune, un greffier, et les surveillants des pauvres, ces derniers fonctionnaires se trouvant, dans chaque commune urbaine ou rurale, par tout le royaume. Mais ici même, l'exécutif ne se précise pas trop. Le président préside les assemblées générales ainsi que les séances du conseil. Il y dirige les débats. Il représente la commune par devant le monde. Tout ce qui se fait de la part de l'autorité exécutive dans une commune rurale douée d'un conseil, se fait soit par le conseil lui-même, soit par des commissions nommées dans le sein du conseil, dépendantes tout à fait du conseil, et toujours étroitement surveillées. Seul, le greffier agit en fonctionnaire exécutif, mais toujours sous les ordres directs du conseil ou d'une de ses commissions.

Dans les districts urbains, dans les villes et dans les grandes villes de plus de 50,000 habitants, qui sont seules tout à fait autonomes, les communes qui existent encore comme divisions civiles n'ont plus d'administration. On les conserve pour les affaires fiscales et quasi-judiciaires comme restes d'un système d'autrefois, mais ces restes commencent à s'en aller, en se fondant, par moyen des constitutions neuves. Toutes les communes (ou paroisses) d'une ville, par exemple, disparaissent dans une seule. Dans la vieille cité de Londres, on a fondu de cette manière tout dernièrement plus d'une centaine de ces petites paroisses dans une seule commune administrative, en abolissant, non sans peine, une quantité énorme de petits fonctionnaires, tous sans doute assez bien rétribués des deniers publics.

III. — Passons maintenant des communes aux districts. Partout les districts, avec un conseil de district, existent dès l'an 1875, au fond pour l'administration sanitaire et d'hygiène publique établie par la loi générale de cette année. Ces dis-

tricts qui consistent toujours d'une commune urbaine ou d'un groupement de communes urbaines ou rurales, ont été un peu remaniés par la loi de 1894. Quoique établis par une loi sanitaire, on a cumulé de temps en temps sur les conseils de districts d'autres pouvoirs qui ne sont pas liés absolument aux questions de la santé publique. On citerait par exemple le maintien de routes vicinales. Dans les villes moyennes et les grandes villes autonomes, les fonctions sanitaires des conseils de districts se fondent dans les fonctions générales des conseils municipaux eux-mêmes.

Pour ce qui est de l'exécutif du système administratif du district, on trouve d'abord que le président du conseil du district, comme celui du conseil communal, n'a guère d'attributs exécutifs. Des bureaux cependant commencent à naître même dans les districts peu peuplés. Le greffier, les inspecteurs sanitaires et médicaux, ceux des routes, les gérants des hôpitaux et d'autres personnages officiels de ce genre, constituent la mécanique exécutive du district. Mais tout ce monde dépend assez étroitement du conseil et de ses comités chargés des départements divers de ses pouvoirs publics. La responsabilité exécutive se distingue peu de la responsabilité administrative. Et à son tour tout dépend de l'opinion publique éclairée tant bien que mal par les discussions qui ont lieu *coram populo* dans les conseils. Il faut ajouter que les comités des conseils de district sont pris, eux aussi, exclusivement (sauf pour les cas absolument exceptionnels) dans le sein des conseils.

Avant de quitter l'analyse du système d'administration de district, on doit jeter un coup d'œil sur les conseils qui en dépendent, créés pour la seule besogne de vaquer aux divers moyens de soulager les indigents, les malades, les estropiés, et toute cette foule de faiblesses qui pèse sur la vie moderne. Les conseils des pauvres, qui prélèvent sur les taxes locales le revenu nécessaire, se tiennent à côté des conseils de district proprement dits, constitués comme ils sont en grande partie des mêmes éléments personnels. Ils ont la haute main sur toute l'assistance publique locale, qui se partage entre l'assistance à domicile, en espèces, en soins médicaux, ainsi de suite, et les soins donnés dans les asiles de diverses espèces : ceux des aliénés, des faibles d'esprit, des enfants sans famille ou frappés de maladies constitutionnelles, etc., et dans les maisons de travail. Ici, on voit, naturellement, un peu de bureaucratie

dans le personnel des divers établissements et dans le système d'assistance à domicile. Peut-être la surveillance administrative de la part des conseils n'est pas assez forte ou serrée dans les grandes villes et surtout à Londres. Dans les provinces et dans les villes de moyenne grandeur, on suit de près dans les conseils des pauvres toute la mécanique exécutive, dont on n'a rien à se plaindre. Par places, les comités de dames organisés en dehors des conseils et qui fonctionnent d'une manière consultative plutôt qu'administrative, font beaucoup de bien, surtout en surveillant les enfants pensionnaires dans les maisons privées.

IV. — Plus on monte dans le système d'administration locale, plus on attend à voir se prononcer l'influence bureaucratique.

Il est vrai que cela puisse bien exister et même fleurir, mais je doute fort que l'on trouve quelque part que ce soit en Angleterre, un exécutif qui ne soit assez en sujétion au contrôle des administrateurs et de l'administration générale.

La haute administration locale se divise en deux parties : *a*) les conseils des comtés, qui ont en dessous d'eux la totalité de la série de conseils que je viens de décrire; *b*) les conseils des villes de plus de 50,000 habitants, ainsi que le conseil du comté de Londres. Les villes moyennes enclavées dans les comtés administratifs ont aussi beaucoup d'autonomie. Pour tous les trois, il y a un conseil présidé par un président ou un maire, ou lord-maire, suivant le cas. On y a l'administration générale, qui comporte naturellement un exécutif très fort et assez nombreux en fait du personnel.

Mais encore une fois cet exécutif dépend soit directement des conseils, soit des comités et commissions chargés des départements divers. Suivant la loi générale on prépare d'avance chaque année un budget auquel les comités sont tenus rigoureusement à limiter leurs dépenses. D'ailleurs, tout le fonctionnement de chaque département exécutif revient mois par mois ou trimestre par trimestre à être revisé et critiqué des conseils eux-mêmes. Ordinairement, pour la police, un bureau un peu à part se constitue entre les mains du chef de police comtal ou municipal. Cela est nécessaire, d'abord pour la surveillance de l'ordre public et ensuite pour maintenir la discipline quasi-militaire d'une telle organisation. Pour la surveillance des routes, pour celle de la santé publique, pour l'in-

struction publique et pour d'autres branches de l'administration comtale, cette discipline n'est pas nécessaire au même degré. Le président d'un conseil de comté, le maire d'une ville n'ont rien des attributs exécutifs d'un préfet ou d'un maire français. D'autre part les greffiers, secrétaires, chefs de police, inspecteurs médicaux et autres qui forment le corps du haut exécutif, travaillent chacun dans son métier à lui, et ne sont pas fortement liés ensemble pour créer un bureau centralisé entre les mains d'un chef. Partagés pour la plupart entre des départements placés sous le contrôle administratif, chacun d'un comité nommé à cette intention, c'est un exécutif éparpillé qui ne peut jamais dominer la politique générale du conseil dont il dépend.

Il sera utile d'ajouter un mot en passant sur le système local de contrôle de l'instruction publique, établi en Angleterre par la loi de 1902. Partout on a nommé, suivant une constitution modèle qui varie selon les circonstances de chaque localité, des commissions prises en partie dans le sein du comseil de comté ou du conseil municipal. On ajoute presque partout des femmes et des experts pris en dehors des conseils. Ainsi on arrive à un ensemble un peu bigarré, mais qui représente une variété de science et d'idée souvent très utile pour la tâche d'approfondir un sujet si vaste que celui de l'éducation humaine.

A ces comités l'on donne habituellement quelques pouvoirs exécutifs, pour que l'on puisse maintenir toujours la continuité de fonctionnement de la machine administrative. Ces pouvoirs se partagent dans la pratique un peu entre les comités et les fonctionnaires. Mais on est toujours jaloux, et on regarde de près tout effort d'une part ou d'autre d'empiéter sur le pouvoir absolu et final du corps administratif.

Quoique la responsabilité générale et finale et surtout la responsabilité financière restent avec le conseil lui-même, qui reçoit et étudie des rapports détaillés sur l'administration dévolue à sa commission de l'instruction publique, et tranche en dernier lieu tous les cas difficiles et de principe, on verse nécessairement sur cette commission à peu près tous les pouvoirs du conseil liés à ce département de ses travaux. Nécessairement aussi cette commission se munit de tout un groupe nombreux de fonctionnaires, qui constituent un bureau à part, et très spécialisé. Quand même, ce bureau se plie au régime

général, et en s'associant au contrôle de la commission et de ses comités, il n'arrive pas à établir non plus un exécutif dominant.

En parcourant ainsi d'une manière assez sommaire le cadre de l'administration locale comme cela existe aujourd'hui en Angleterre, on arrive à constater que l'exécutif n'a jamais eu la force nécessaire pour être à même de s'établir en corps dans la grande machine de cette administration. Cet état de choses est en rapport avec l'idée de responsabilité individuelle qui domine la vie publique et politique dans notre pays. D'ailleurs, ni l'uniforme ni l'autocratie officielle n'ont de prise sur l'imagination anglo-saxonne.

Pour écarter sans perte dans le fonctionnement de l'administration locale la croissance anormale de la bureaucratie, de l'exécutif officiel et bureaucratique, il faut trouver partout énormément de bonne volonté, de spontanéité individuelle, de vigueur dans la vie civique.

C'est dans de telles conditions seulement, quoiqu'il y ait, naturellement, beauconp à dire sur la haute valeur d'un exécutif fortement centralisé, que la vie locale d'une nation peut se tenir vraiment saine et forte.

Local Government and State Bureaucracy in Great Britain.

RAPPORT

PRESENTED

BY **The Right Hon. H. HOBHOUSE,**
Chairman of the Somerset County Council.

RÉSUMÉ.

Les pouvoirs de tous les corps d'administration locale sont renfermés dans des imites précises par le double contrôle de leur loi organique et de l'administration centrale.

1° Ces corps étant des créations de la loi peuvent être empêchés d'excéder leurs pouvoirs ou invités à remplir leurs obligations par les tribunaux;

2° L'administration locale est soumise à l'inspection et au contrôle de fonctionnaires de certains départements de l'administration centrale. Aucun emprunt ne peut être obtenu pour des objets d'intérêt local sans la sanction du pouvoir exécutif, et les subsides votés par le Parlement peuvent être refusés au cas où ils seraient mal employés.

L'intervention de l'administration centrale dans les affaires locales a eu une tendance à augmenter dans le dernier temps et pour plusieurs causes.

Le contrôle du pouvoir central a pour objet d'assurer la légalité, l'uniformité et une somme raisonnable d'efficacité et d'économie dans l'administration locale. Mais les affaires locales sont administrées de la meilleure façon par des personnes de la localité, responsable vis-à-vis des contribuables, familiarisées avec les circonstances locales qui varient dans les différentes régions du pays, directement intéressées au bon usage des impositions et relativement soustraites aux influences politiques. De plus, un système convenable d'administration locale permet de faire des expériences utiles sur une petite échelle, et favorise le développement de l'esprit public parmi les citoyens.

The development of Local Self-Government in Great Britain has during the tast two generations been so continuous and extensive that we are apt to ignore the strict limits within which it is confined by the action of the State. We see popularly elected bodies administering local affairs in every

County, Borough, District and Parish, apparently with a free hand to spend the ratepayers' money on objects of which the ratepayers, through their representatives, approve. None of these Local Councils are presided over or openly interfered with by any State Official, such as the Prefect or Mayor in France; the only officers appointed by the Crown for local purposes, such as the Lord Lieutenant, the Sheriff and the Recorder, being strictly confined to judicial or military purposes. Notwithstanding this apparent freedom, all local self-governing bodies are, as a matter of fact, subject to very strict control, and cannot, without incurring serious penalties, transgress the limits assigned to them.

It must be remembered that with the exception of certain non-elected bodies. such as the Universities, which exist by virtue of royal charter, all local corporations and authorities (subject to certain exceptions) are the creatures of the statute law, and cannot exercise any powers or perform any duties other than those defined by the statute creating them. If they exceed their powers, or make serious default in performing their, duties an appeal lies to the courts of law for writ of « mandamus » or « prohibition » to remedy their misfeasance. If their elections are conducted irregularly, any elector or the Crown, as representing the public, can sue for a writ of « quo warranto » to determine whether any member of the corporation is duly elected or not. If a dispute arises as to the legality of a decision by the Council, whether the Chairman has a casting vote, or whether a proper quorum was present, these questions must ultimately be referred to the decision of a judge. Otherwise local bodies would soon become a law unto themselves, instead of the creatures and servants to the supreme legislature.

But apart from the limits imposed by the statute law and enforced by judicial officers, there is a far more minute and constant control exercised from day to day by the paid officials of the central executive. An army of State inspectors and auditors is constantly traversing the country to enquire into and report on local administration, and thus enable the State officials sitting at Whitehall to supervise, and in a large measure to direct, what is supposed to be the free popular management of local affairs.

The methods employed by the Central Executive to con-

trol local bodies may be shortly summarized as threefold. First, there is the yearly or half-yearly audit of their accounts, conducted by the District Auditors of the Local Government Board. This involves a minute scrutiny into the smallest details of receipt and expenditure, even the postage books and receipt stamps being examined.

The Auditors are armed with effective powers of disallowance and surcharge. Where they surcharge an official or a member of the Council with a sum of money, it can only be remitted by the Local Government Board or by a Court of Law.

Although the Auditors are supposed to confine themselves to seeing that all sums of money due have been recovered and that the money raised has been spent legally and honestly, they are sometimes inclined to ask questions involving the policy of certain classes of expenditure, e. g. the payment of the travelling expenses of Councillors and Council Officials, the necessity for the feeding of schoolchildren, and the like. While their enquiries are excessively minute in certain directions — too minute where the larger local bodies are concerned — they are, as a rule, unable to deal with matters not appearing on the face of the local authorities, accounts. Sooner or later, however, the frauds or irregularities of a local official are sure to be detected by a vigilant auditor. Curiously enough, this elaborate system of Government Audit does not yet apply to one class of local bodies, the Councils of Municipal Boroughs, except as regards their education expenditure. These Councils, whose accounts are audited by three persons' one chosen by the mayor and two élected by the burgesses, have consequently a much freer hand in spending money on purposes, which, though popular in the Borough, may not be strictly legal.

The second method of control is that exercised by inspection and public inquiry. No loan can be raised by a local body without the previous sanction of the Local Government Board. In the case of large loans, e. g. those for Town Halls, Lunatic Asylums, Sewerage and Water Works, a public enquiry is held by one of the Inspectors of the Central Authority. Moreover, in cases where a local body are complained of as not performing their duties efficiently, it is often the practice to hold a public enquiry in the locality, at

which all persons interested can attend and lay their complaints befor the Inspector. Loans for a particular object are sometimes refused on the ground that the local body applying are failing to perform their duties adequately in other respects, e. g. a loan for a new Town Hall might be refused on the ground that there was no proper sewerage system in the borough. Where there is no application for a loan, the Central Authority often have no immediate remedy for the evils found to exist locally, except, by their report, to direct the attention of the public and the ratepayers to the need for better sanitation or administration in the district. This may be an effectual check if the public opinion of the ratepayers is in favour of greater efficiency. There are, moreover, many cases in which, under our recent Sanitary Laws, the Local Government Board have the power of enforcing their orders apart from financial control. In certain domains of administration, e. g. the Poor Law and Education, the Central Authorities concerned have a regular and periodical system of inspection, in order to secure local efficiency. This is, however, closely connected with the third method of control hereafter mentioned.

The last and most efficient instrument for securing the due performance of their duties by local authorities is the system of Parliamentary grants in aid. This now extends to almost every branch of administration and provides the Department of the Central Government concerned with a most potent lever to raise the standard of efficiency in local administration. For example, the Home Office pays half the cost of the local police, but only when one of their Inspectors has certified that the particular body of police is being maintained efficiently in all respects. The large grants administered by the Board of Education enable them to fine a Local Education authority for any neglect of their statutory duty to provide and maintain schools efficiently. Thus, the Board has practically the control of the staffing and building of every publicly maintained school, and the functions of the Local Education Authority are substantially confined to deciding the best methods of carrying out the directions of the Board, unless the ratepayers of the locality are willing to go beyond the absolute requirements of the Board, and provide education of a quality or quantity exceeding the minimum. This system of grants has been found

so efficient and so much less invidious than legal proceedings or orders of the Central Executive, that it is sure in the future to be extended to every branch of local administration.

It will be seen from this short review of the threefold system of control exercised by the Central Executive, that Local Self-Government has by no means the scope and freedom which its name seems to imply. The bureaucratic instincts, not only of Government Officials, but of Members of Parliament, who do not take any large part in local administration, but wish to exercise control over local bodies through the medium of the Central Department, have tended of recent years towards a considerable reaction against the progress of free Local Government in this country.

From time to time schemes have been brought forward for relieving the Central Department of much of their detail work, and delegating it to the larger local Authorities, such as the County Councils and County Borough Councils. These schemes have somes times been defeated, and nearly always have been impaired in their passage through Parliament, either by the anxiety of the Department in question to maintain its grip over the local administration, or by the objection of the smaller local bodies to be subjected to the control of the larger local authorithies. Thus, the District Councils seem actually to prefer the control of the Local Government Board which sits in Whitehall to that of the County Council which meets in a neighbouring town, and on which the ratepayers' of the district, though not the District Council itself, are actually represented.

On the other hand, in recent legislation, such as the Housing Act of 1909, the Local Government Board have somewhat jealously kept in their own hands, and out of the hands of the County Council, the right of regulating sanitary and other matters in their own County, instead of reserving to the Central Authority only the right of final decision where differences could not be determined locally.

For these reasons it has become increasingly difficult to organize a proper system of Sanitation and Local Government throughout our large counties. The one striking exception has been the success of Mr. Balfour's Education Act of 1902, which for the first time created effective county authorities to supervise, and, to some extent to manage, all the schools in the County.

I will now submit a few considerations with respect to the comparative advantages of centralized and decentralized administration. In the first place, local affairs are best administered locally, because local knowledge is essential to meet the varying circumstances of the different districts. In determining what is requisite for the health and comfort of a population, its density and its wealth, its industrial character and occupation, the varieties of its soil and climate, must all be taken into account. It is not sufficient for government regulations to distinguish merely between urban and rural districts. Even in a country as small as England, the methods of building, and the habits of the population, for example, differ largely from south to north. Again, to take another instance, a different type of instruction is required in agricultural and industrial neighbourhoods. Thus the elasticity of a decentralized system of administration and its adaptability to local circumstances, are among its greatest advantages.

Great value ought also to be attached to its experimental character. Many of the most useful provisions of our Public Health Acts have been based on experiments first authorized in special areas. Some of the most fruitful methods of our Technical Instruction and Higher Education have first been tried by enterprising Local Authorities. Such experiments have the great advantage of being made on a comparatively small scale under widely different circumstances, and thus afford the nearest approach to a scientific test of the value of general legislation before it is enacted.

Among the secondary advantages of decentralization may be included greater economy, particularly in country districts, and freedom from those political influences which are exerted, more or less, on all Central Departments by the Members of the Legislature. Some County and Borough Councils are no doubt swayed by political parties; but in Great Britain, as a general rule, municipal politics follow somewhat different lines to those of imperial politics.

But the greatest advantage of devolving large powers on local bodies is undoubtedly the encouragement of local public spirit. The more important the functions devolved, the more likely you are to get public spirited men to give time and money to the local administration. It has for many years past been a striking feature of English society that so many men of

capacity and integrity have been found to do public work without remuneration. If this healthy custom is to continue, we must give our Local Bodies plenty of freedom to act within the limits assigned to them by law, and not allow clerks in Government Offices, unacquainted with the local circumstances, to constantly overrule their decisions.

Against the advantages of decentralization must be weighed its disadvantages. There is no doubt that great variety in local administration often leads to anomalies and complications and consequent inconveniences. Thus, it has been found intolerable that the regulations for bicycles, motor cars and locomotives should vary in every district, and uniformity in such matters has as a rule been secured partly by making the law general throughout the Kingdom and partly by requiring the sanction of a Central Department to the regulations of each Local Authority. Another objection often urged against devolution is that experiments made by local bodies are apt to fail; but we must remember that even Government Departments and Parliament itself are not wholly free from error, and that failures are less costly and injurious if made on a small scale than on a large one.

Again, it is contended, and with truth, that much of the work done by the chosen representatives of the people will be more efficiently performed by paid Civil Servants. The tendency of the smaller local bodies to appoint inefficient officers at a very low salary, may be kept in check by the sanction of a higher authority, such as a County Council, or, in more important matters, the Local Government Board, being required for their appointment, and it must be borne in mind that Government Officials, however efficient, cannot have the same knowledge of local circumstances as those residing in the district.

Lastly, it is urged by many critics that free Local Government is always attended by petty jobbery, if not by more serious forms of corruption. Although Great Britain has as a rule been free from serious shortcomings of this kind, we must admit that there have been a few gross instances of mal-administration among our minor authorities brought to light of recent years. But we have two sure safeguards against such abuses becoming general. One is found in the careful system of audit by impartial Government Officials, and the other in

that wholesome publicity and free criticism which pervades the public local life of this country.

To sum up therefore as between Local Self-Goverment and Central Bureaucracy. The control of the Central Department is necessary in really important matters of Finance or principles of administration, or where uniformity throughout the Kingdom is essential, or where the matters dealt with are in dispute between several Local Authorities. As an arbitrator, as a guide, as a guardian of the public against corruption or gross irregularity or extravagance, the action of the Central Authority is not only useful, but essential. But when it forsakes its proper sphere of general control, and encumbers itself by constantly interfering with the details of local administration, it assumes functions which are not only unnecessary, but, in the long run are injurious to the public spirit and local freedom of the community.

Résumé.

In practice the powers of all Local Governing Bodies are confined within strict limits by the dual control of the Statute Law and the Central Executive.

1° These Bodies being creatures of Statute, can be restrained from exceeding their powers, or ordered to perform their duties, by Courts of Law;

2° Local Administration is subject to the inspection and audit of officials appointed by certain departments of the Central Government. No loan can be obtained for local purposes without the sanction of the Central Executive, and Parliamentary grants are liable to be withheld in case of inefficiency.

The interference of State Bureaucracy with Local Government has recently tended to increase, owing to several causes.

Central Control is required to secure legality, uniformity, and a reasonable amount of efficiency and economy in Local Administration. But local affairs are best administered by local people, responsible to the ratepayers, acquainted with the varying circumstances of the different districts, directly interested in saving the rates, and comparatively free from political influences. Moreover, a proper system of Local Government enables useful experiments to be tried on a small scale, and fosters public spirit in the community.

RESTRICTIONS
que l'intérêt général impose à l'autonomie communale.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Victor GENOT**

Docteur en droit et en sciences politiques et administratives,
Candidat-notaire,
Directeur et chef du cabinet au gouvernement provincial de Liége,
Professeur à l'École des hautes études commerciales et consulaires, etc.

---

1. — Dans les Etats dont l'organisation s'inspire de principes démocratiques et décentralisateurs, lorsque nos libertés modernes sont sincèrement respectées, tous s'accordent à louer, en général, l'intégrité, l'impartialité, la compétence, bref, la valeur intellectuelle et morale des administrations publiques, ou plutôt de leurs agents.

Ces qualités sont d'autant plus appréciées lorsque l'on compare le régime actuel aux errements antérieurs.

Au surplus, en Belgique notamment, ces qualités morales ne sont pas dépourvues de toute sanction : les actes des administrateurs publics sont soumis à un contrôle, relativement efficace, de la part d'abord des autorités supérieures sur les administrations qui leur sont subordonnées, de la part aussi des corps politiques et de la presse, organe et guide à la fois de l'opinion publique; nos mœurs enfin rendent ce contrôle moins nécessaire qu'en d'autres temps ou en d'autres lieux.

2. — Néanmoins, les membres de nos administrations publiques ne peuvent évidemment être proclamés impeccables à

tous égards et sans restriction : nul n'aura la témérité de le contredire, nul n'aura la faiblesse de se froisser quand on assure que des erreurs et même des abus intentionnels sont possibles, et qu'il s'en produit ; ceux-ci peuvent être assez graves pour justifier la nécessité de moyens énergiques, soit de prévention des abus et de leurs conséquences dommageables, soit de répression du trouble que ces abus apportent à l'ordre social.

Actes délictueux ou non, intentionnels ou excusables, simples erreurs d'appréciation, omissions ou actes d'impéritie, ou bien encore actes de méchanceté bien caractérisée, que la légalité ou seulement l'opportunité d'actes des administrateurs publics soit contestée, peu importe : l'ordre public, l'intérêt général, exigent que les citoyens soient protégés contre ces abus et soient armés pour s'en garder.

Dans le mécanisme d'une croissante complexité de nos institutions administratives, quoi d'étonnant que l'action de celles-ci laisse parfois à désirer? que des actes mal inspirés, critiquables à un titre quelconque, soient accomplis ou même simplement projetés ?

De tout temps, des abus ont existé dans les administrations publiques ; il en subsiste, et il en subsistera, malgré l'extension de l'instruction et de l'éducation générales, parce que les pouvoirs publics sont exercés par des hommes et que ces faiblesses sont inhérentes à leur nature.

On aurait tort de croire qu'ils se seraient multipliés depuis que des hommes moins aptes peut-être ou animés d'un esprit nouveau auraient été appelés à la vie publique et coopéreraient aujourd'hui, à divers titres, à l'exercice de l'autorité administrative.

Tout au plus peut-on affirmer que de nos jours les occasions ou les prétextes d'actes abusifs deviennent de plus en plus fréquents en raison de la multiplicité croissante des règlements ; il est permis de croire aussi que les excès de pouvoirs sont plus fréquemment dénoncés et que les victimes s'efforcent davantage d'y résister énergiquement par les voies légales.

3. — Généralement, à notre époque, les lois sont bonnes en elles-mêmes : seule, la valeur personnelle de ceux qui ont la charge de les exécuter, laisse parfois à désirer.

M. Hénoul, procureur général près la cour d'appel de Liége,

le disait récemment dans sa mercuriale prononcée à l'audience de rentrée :

« L'élément personnel joue un rôle considérable dans l'application des lois. La perfection, souvent relative, d'une loi n'empêchera pas qu'à l'occasion un abus ne puisse être commis. Par contre, on voit des lois manifestement défectueuses produire d'excellents effets, grâce à la façon dont se conduisent ceux qui les mettent à exécution. Chez eux, le sentiment de la justice et de la responsabilité morale grandit avec la liberté dont jouit le peuple, en même temps que croît chez celui-ci le respect des institutions sous lesquelles il vit. »

4. — Certaines lois mettent en mains d'agents, même très modestes en apparence, des pouvoirs qui constituent des armes redoutables pour la tranquillité générale.

A-t-on jamais songé, surtout dans les hautes sphères de l'Administration, à la situation créée à toute une partie de la population d'une localité par la haine d'un bourgmestre, d'un faisant fonctions de bourgmestre, d'un garde-champêtre? A-t-on songé aux vexations incessantes de toute nature auxquelles des malheureux sont alors exposés dans leur personne, dans celle des membres de leur famille, dans leurs relations, dans leurs biens? C'est la tyrannie de tous les jours, la persécution à bout portant, la plus intolérable de toutes : elle n'a de comparable que les abus des seigneurs féodaux à l'égard des manants.

Nul n'ignore, dans aucun pays, qu'un simple agent de police communale dispose du pouvoir d'accabler, presque impunément, de mille tracasseries, les citoyens qui lui déplaisent.

S'est-on jamais demandé seulement, par exemple, quel mal, immense et irréparable pourtant, causerait un bourgmestre dément, neurasthénique, alcoolisé, agissant sous l'empire d'une manie quelconque, sous l'influence du vertige du pouvoir, de la folie des grandeurs?

Combien n'est-il pas malaisé de reconnaître certaines maladies intellectuelles?

On n'ignore plus avec quelle habileté déconcertante certains détraqués défendent les actes les plus caractéristiques de la folie, les expliquent et les justifient au point de laisser indécis même des médecins spécialistes.

Dans un grand Etat n'a-t-on pas vu récemment un fonctionnaire de l'ordre le plus élevé poser toute une série d'actes de

nature à troubler la paix du monde : disparu discrètement, peu après, de la scène politique, les journaux annoncèrent l'année suivante son décès dans un hospice d'aliénés.

N'a-t-on pas vu des naufragés de nos agitations politiques mourir prématurément, minés par le chagrin d'un insuccès électoral?

Rien de plus dangereux pour la tranquillité générale que certains pouvoirs presque dictatoriaux concédés à des administrateurs « hommes politiques » ou qui se croient tels.

Est-il nécessaire de faire allusion aux passions que surexcitent, aux dissentiments personnels que provoquent, jusque dans les villages les plus modestes, les divergences de vues, fût-ce la neutralité, dans les questions, mêmes théoriques, les plus indifférentes : politiques, philosophiques, religieuses ou anti-religieuses?

Les hommes donnent souvent libre cours à leurs passions avec d'autant moins de mesure qu'ils sont d'origine et occupent une situation plus modestes; ils ont alors d'eux-mêmes une opinion d'autant plus haute dès qu'ils sont investis de la moindre fonction publique.

Comme les enfants qui jouent à l'école ou au soldat, certains administrateurs ne voient dans leurs fonctions que le droit de commander et de punir.

Ils ne sont pas si rares les bourgmestres ou les gardes-champêtres qui, obséquieux en présence des gens puissants, n'ont jamais, par contre, que la menace à la bouche, ne parlent jamais que de *sévir*, lorsqu'ils ont affaire à d'autres.

5. — L'esprit qui anime certains fonctionnaires à l'égard du public bénévole est peu rassurant pour la tranquillité de celui-ci : il semble qu'il y ait dans le cœur de certains hommes d'administration un antagonisme latent, inconscient, contre le particulier, antagonisme qui n'attend, pour se manifester, qu'une occasion propice, et parfois cherchera à la faire naître.

Les agents les plus modestes de l'Administration brûlent de faire acte d'autorité, de jouer à l'autocrate, et pour cela de montrer qu'ils savent mettre l'arbitraire au-dessus des lois, de la justice et de la raison.

C'est ce qui explique que certains administrateurs posent les actes les plus illogiques, les plus illégaux, avec une sérénité qui paraît de l'inconscience et qui déroute.

Cette mentalité spéciale se révèle mieux encore dans les rap-

ports personnels que dans la correspondance administrative, mais celle-ci est parfois très édifiante.

Dans un travail de grande valeur, nous lisions récemment : « Les riverains de la voirie voudraient posséder *tous les droits du monde au détriment* de l'Administration. » « Des esprits *peu cultivés s'insurgent* parce qu'ils voient dans cette mesure une attaque au droit de propriété qui, dans leur esprit, est et doit rester absolu » « .. le constructeur envers qui les Pouvoirs publics ont *toutes les condescendances* ».

Ne dirait-on pas que c'est par plaisir que les particuliers se plaignent parfois de l'Administration ?

A côté d'abus commis par méchanceté, que d'erreurs d'appréciation causées par simple ignorance, de très bonne foi et que dictent les meilleures intentions, mais qui n'en sont pas moins condamnables ? Que d'actes parfaitement légaux, mais vexatoires, inopportuns et dommageables?

Les meilleures lois peuvent ainsi avoir les conséquences les plus regrettables, suivant l'esprit qui en dirige l'application.

Dans son livre, *L'Allemagne au travail*, M. Victor Cambon écrit : « La première condition pour qu'un service public soit à la hauteur de sa tâche, est que ses représentants se considèrent, non comme les détenteurs d'un pouvoir, mais comme les serviteurs du public. Cette notion se manifeste partout, en Allemagne comme en Angleterre ; en Angleterre, dans le style déférent qu'emploient les fonctionnaires quand ils écrivent au premier citoyen venu ; en Allemagne, par la politesse et la prévenance de ces fonctionnaires vis-à-vis de quiconque a affaire à eux.

» On sent très bien que la courtoisie, l'obligeance et la patience envers tous font partie de leur profession ; encore une notion que ne peut concevoir celui qui n'a jamais voyagé dans ces pays. »

Un principe devrait particulièrement inspirer tous ceux qui ont à intervenir dans l'application de nos lois et règlements administratifs : cette législation et cette réglementation doivent s'interpréter « de bonne foi », suivant l'expression du droit romain. Combien d'administrateurs publics, d'esprit étroit prennent, au contraire, au tragique le moindre incident?

Le danger est d'autant plus sérieux que, dans certaines localités, les autorités méritent assez le surnom de « touche-à-tout ».

Dans un règlement de police que nous avons sous les yeux, après avoir élagué les circonlocutions, les membres de phrases, une longue énumération qui ne semblent avoir d'autre but que de voiler l'expression de la pensée intime du rédacteur, nous lisons textuellement : « Il y a lieu de provoquer la démolition de toute construction dans tous les cas et pour quelque cause que ce soit. » On comprend ce que cela veut dire.

6. — Contre les erreurs et les abus, quelles mesures ont prévues les législateurs? Ces mesures sont-elles suffisantes?

La première session du Congrès international des sciences administratives étant consacrée à l'étude des méthodes, elle paraît compétente pour examiner les moyens mis en œuvre pour obvier aux abus que commettraient, en droit ou en fait, des administrateurs publics.

Nous n'envisagerons cette question qu'au point de vue des abus de pouvoirs des autorités communales.

En Belgique, les libertés locales sont de tradition; le concours des autorités communales est sollicité pour l'exécution de toutes les lois et de tous les règlements de police, même dans les matières où l'Etat a, en principe, tout à dire : la police des routes de l'Etat, par exemple.

« On ne se fait pas une idée, écrit M. Errera (n° 330 de son traité de droit public belge), de l'importance du pouvoir communal en Belgique, et spécialement du prestige dont jouissent nos bourgmestres par leurs attributions de police locale... »

Telle qu'on la comprend trop généralement en Belgique, grâce à l'extension qu'on lui attribue, l'indépendance des autorités communales peut constituer un merveilleux instrument d'arbitraire et de tyrannie. Elle se manifeste particulièrement dans l'exercice du droit de police : sous le prétexte, si facilement accueilli, d'ordre public et d'intérêt général, le droit de police met aux mains des autorités locales des pouvoirs menaçants pour les droits les plus précieux des citoyens.

La politique des partis y est relativement pour peu de chose : le caractère personnel des administrateurs et les tendances des agents du Pouvoir sont surtout à considérer.

Que d'administrateurs oublient qu'ils ont à se montrer aussi respectueux des droits des citoyens que soucieux de remplir les devoirs de leur charge!

Contre beaucoup d'agissements de ces autorités communales, nos lois n'édictent aucune mesure préventive; comme répres-

sion, il n'y a que l'annulation des actes contraires aux lois ou blessant l'intérêt général.

Mais que de fois n'est-il pas délicat de déterminer si un acte revêt l'un ou l'autre de ces caractères?

Que de fois aussi l'*intention* du magistrat communal est-elle plus blâmable que l'acte lui-même?

Dans ce cas, l'action disciplinaire sur le magistrat s'imposerait plus que la censure de l'acte critiqué.

Mais que de fois aussi l'autorité supérieure doit se déclarer légalement désarmée à l'égard de la personne aussi bien que de l'acte?

L'article 107 de la Constitution belge porte, il est vrai : « Les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

Mais que de discussions sur cette légalité? et que de fois le Pouvoir judiciaire se trouvera, à son tour, désarmé en présence d'un acte hautement blâmable en lui-même, mais simplement inopportun et strictement légal?

7. — La loi du 30 mars 1836, organique des institutions communales, limite très strictement l'action disciplinaire sur les bourgmestres et les échevins : l'article 56 ne permet de suspendre ou de révoquer un bourgmestre ou un échevin que « pour inconduite notoire ou négligence grave » ; quant aux échevins, encore faut-il l'avis conforme et motivé de la députation permanente du conseil provincial.

Dans tous les autres cas où le maintien en fonctions est raisonnablement impossible, l'autorité supérieure est presque désarmée ; tout au moins, son action ne peut-elle être généralement que tardive.

En Belgique, l'indépendance communale est respectée presque à l'égal d'un fétiche : certains administrateurs échappent même à l'influence, aussi bien morale que légale, des autorités supérieures. Ainsi, un échevin faisant fonctions de bourgmestre est un conseiller communal dans lequel le Gouvernement n'a pas eu, somme toute, assez de confiance pour lui remettre officiellement des pouvoirs dont il ne peut pourtant le priver légalement, à titre d'échevin premier en rang. Non seulement celui-ci échappe aisément à l'action disciplinaire du Pouvoir central, mais il sera naturellement animé vis-à-vis de ce dernier d'une hostilité systématique ; il saisira, il provo-

quera même toute occasion de braver l'autorité supérieure, d'abuser des pouvoirs que la loi lui a bénévolement concédés ; il affichera son dédain des autorités qui ne lui ont pas donné la satisfaction de se parer d'un titre convoité avec d'autant plus d'ardeur qu'il sait ne pouvoir l'obtenir.

Les gouvernements de toutes les opinions ont eu à souffrir de cette situation.

Aussi longtemps que cet échevin ne se rend coupable ni d'inconduite notoire, ni de négligence grave, il peut tout se permettre, aussi bien vis-à-vis des autorités supérieures que de ses administrés ; et encore, s'il a des amis politiques au sein de la Députation permanente, il pourra faire preuve impunément pendant longtemps et d'inconduite et de négligence.

Il y a plus d'un exemple d'une législation vicieuse maintenue jusqu'à ce que l'opinion publique, la presse particulièrement, se soulève contre elle.

Faut-il rappeler l'organisation des conseils de guerre jusque l'affaire Dreyfus? la procédure française en cour d'assises jusque l'affaire Steinheil?

En Belgique, jusqu'en 1903, les employés communaux ne sont-ils pas restés sans aucune garantie efficace de stabilité?

Jusqu'en 1909, les employés des institutions charitables n'ont-ils pas été dans la même situation précaire?

Dans la matière que nous traitons, il y a une lacune évidente dans notre législation : elle crée à certaines autorités subalternes une situation indépendante à l'excès et qui peut être une source des plus graves abus.

On ne s'imagine pas d'ailleurs l'entêtement de certains membres d'administrations locales à méconnaître les textes de lois les plus clairs, les plus formels.

8. — Lorsque l'on considère l'étendue, en théorie du moins, des pouvoirs dont dispose un bourgmestre ou un simple faisant fonctions de bourgmestre, on se demande comment, dans des pays et à une époque où la liberté individuelle est tant prônée, le législateur a pu laisser subsister une organisation aussi rudimentaire, dépourvue des correctifs indispensables.

L'étendue de ces pouvoirs témoigne de la confiance accordée à ces agents par le législateur. Ceux-ci devraient se montrer d'autant plus circonspects à user de ces pouvoirs, que cet usage cotoye davantage l'arbitraire.

Mais essayez donc de donner conscience de ces sentiments

à certains hommes passionnés et têtus. S'est-on préoccupé seulement de faire leur éducation dans ce sens? Pas même.

La *Revue de l'Administration* appréciait récemment (année 1910, p. 54 et suivantes) un arrêté d'un collège échevinal interdisant une représentation dramatique organisée dans un local appartenant à des particuliers.

« Dans l'état actuel de notre droit administratif, disait-elle, il y a impossibilité pour les citoyens d'adresser à une juridiction proprement dite un recours contre un tel arrêté pour excès de pouvoirs ».

Cet arrêté était fondé sur ce que « le spectacle annoncé était de nature à mettre la tranquillité publique très gravement en danger ».

Généralisant son appréciation, la *Revue* fait observer « qu'un acte, manifestation de la liberté individuelle, en lui-même inoffensif et même honorable et louable, peut avoir le don de déplaire à des esprits malveillants, aveugles ou égarés : s'il y a des indices de croire que les personnes que cet acte mécontente ou excite — et cela sans aucun motif avouable ou sérieux — feront leur possible pour empêcher son accomplissement et, s'il le faut, au moyen de la violence et par des procédés illicites.

» En Belgique, l'autorité communale est libre d'interdire les actes licites et recommandables et dès lors de donner raison, en fait, à une opposition irréfléchie, méchante ou absurde, aux gens malintentionnés et aux perturbateurs.

» Bien entendu, ajoute la *Revue*, le contrôle du pouvoir supérieur se manifestera dans les conditions ordinaires. Mais cette conception est particulière au pouvoir administratif, conception qui l'investit d'une espèce d'omnipotence. Ailleurs, en Angleterre notamment, on est d'avis que l'autorité n'a pas le droit d'interdire un acte licite sous prétexte qu'il pourrait exciter une opposition, évidemment illicite, de la part d'hommes mal inspirés. En France, il y a le recours pour excès de pouvoir.

« Cela, conclut la *Revue*, doit déterminer l'opinion publique à observer avec une attention d'autant plus jalouse l'emploi abusif ou du moins excessif que peut faire le pouvoir administratif de la faculté discrétionnaire d'appréciation qui lui a été accordée. »

Soit; mais généralement, l'opinion publique se divisera en deux camps dont l'influence s'annihilera.

Aussi, là n'est pas et ne peut être le remède à la situation dangereuse que la *Revue* signale avec à-propos.

9. — Pour peu que l'on envisage l'administration à un point de vue philosophique, on doit reconnaître que celle-ci n'a pas de *droits* dans le sens propre du mot, parce qu'elle est un moyen, et non un but, parce qu'elle n'existe pas pour elle-même, mais pour les citoyens au service desquels elle doit se tenir : elle a des devoirs, et elle dispose des prérogatives qui lui sont indispensables pour remplir ces devoirs, rien de plus.

On peut discuter à perte de vue sur l'intervention des autorités supérieures dans les affaires des particuliers, et aussi dans les conflits entre particuliers et autorités locales ; mais on doit reconnaître, cependant, que cette intervention se justifie absolument lorsqu'un excès de pouvoirs a été commis dans l'exercice d'une attribution confiée par voie de délégation du Pouvoir central, comme la police générale.

En exécution de la loi du 30 décembre 1887, le gouverneur est chargé de l'exécution des lois et arrêtés d'administration générale : il a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. C'est la conséquence inévitable et forcée du principe que la collation de toute espèce de pouvoir emporte tout ce qui est nécessaire à son exercice (conclusions de M. l'avocat général Mesdach de Ter Kiele, *Pas.*, 1882, I, p. 82).

« Il ne faut pas permettre, ajoutait-il, qu'au dernier degré de l'échelle administrative quelque agent subalterne d'humeur chagrine oppose son veto, subordonnant ainsi, par la plus inconcevable des interversions, la volonté d'en haut au caprice d'en bas. L'anarchie ne revêt pas d'autre forme. »

10. — Nous nous sommes borné à signaler, après d'autres, ce que nous considérons comme une lacune de notre législation administrative; nous n'avons pas la prétention d'indiquer dès maintenant des remèdes efficaces à cet état de choses.

Cependant, sans sortir de notre législation actuelle, nous nous permettrons de recommander :

D'agir, par voie de conseil, pour prévenir l'accomplissement d'actes répréhensibles ;

Subsidiairement, d'user moins timidement des armes dont disposent les autorités supérieures, notamment du droit de suspension et d'annulation à l'égard des actes qui blessent l'intérêt général.

Un projet d'organisation communale en Espagne.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. José Marié GARCIA**
Secrétaire de la Municipalité de Puerto de Santa-Maria (Cadix).

Conclusions.

1. Les corporations administratives des villes, appelées conseils, communes ou municipalités, seront formées par les habitants de la ville même, élus par le suffrage populaire en nombre proportionnel aux habitants.

2. La loi fixera les différentes charges à exercer, les fonctions à remplir, les commissions dans lequelles doit être divisée la municipalité; mais la corporation seule en élira les membres.

3. Les conseils, communes ou municipalités seront renouvelés par moitié tous les quatre ans; mais en renouvelant aussi les membres, ou les personnes désignées pour toutes les commissions. La réélection sera toujours permise.

4. Les conseillers de la commune ne pourront jamais être ni suspendus de leurs fonctions, ni destitués, une fois leur élection approuvée, à moins que ce ne soit par arrêt de la cour de Justice.

Les autorités supérieures dans l'ordre administratif pourront néanmoins leur infliger des amendes et des punitions à raison des fautes commises.

5. Dans chaque commune il y aura un délégué du Gouvernement qui exercera les fonctions de maire ou de président de la commune. Ce fonctionnaire appartiendra à la carrière administrative; il devra avoir fait preuve de capacité et suivra la filière administrative.

Il commencera la pratique par les villes les plus petites, passant successivement aux plus importantes, chacune à son tour de priorité.

6. Le maire de la commune, délégué du Gouvernement, pourra prendre part aux séances de la municipalité sans y voter. Il dirigera seulement les discussions, il fera exécuter les décisions adoptées.

7. Toute commune aura un secrétaire, pour authentiquer les décisions prises et les actes du maire délégué du Gouvernement.

8. Le secrétaire sera nommé par la commune, après un concours et présentation d'un certificat d'aptitude, et sous les conditions fixées par un règlement, où ses fonctions, ses droits et ses devoirs seront déterminés. Le règlement fixera les mesures, répressions, l'échelle des punitions et les conditions pour que la destitution puisse avoir lieu en cas de faute grave.

Mi amor à la administracion, los vehementes deseos de mejoras de la misma y el cariño entrañable por mi patria adorada, me mueven à tomar parte en tan importante é ilustrado congreso, por si al hacerlo pudiera blevar, siquiera sea, un insignificante rayo de luz qui contribuya à perfeccionar aquella.

He de señirme para ello à las dimenciones dadas para los trabajos y aunque el que yo pudiera ñacer nunca fuera todo lo estenso que la materia de que he de tratar requiera ni escrito con la galanura necesaria para no cansar. doy comienzo entrando en materia, à fin de aprovechar las cuartillas señaladas; pero debo cumplir antes de ello el grato deber de dirigir cariñoso y entusiasta saludo al Comité directivo del congreso, à la Nacion que lo celebra y al Gobierno de la misma que lo protejé y lo apoya.

La administracion municipal en los pueblos de España, es suceptible de una gran mejora, con muy corta modificacion en las leyes actuales. El desempeño del cargo de Alcalde y presidente del Ayuntamiento por persona entendida en administracion, con capacidad reconocida, Delegada del Gobierno Central, y siendo funcionario publico y de carrera, con escalafon para sus ascensos en ella, y la reglamentacion de los Secretarios de Ayuntamiento, llevarian à cabo una verdadera transformacion en la vida de los municipios, con beneficios extraordinarios para los pueblos.

Desempenan actualmente el cargo de Alcalde y presidente del Ayuntamiento, el designado por la misma corporacion, de la opinion politica à que pertenezca la mayoria de los individuos de ella ó el que nombra el Gobierno, de Real Orden, sin tenerse en cuenta en uno ni en otro caso, los conocimientos administrativos del que se elige; de aqui que llegan à la Alcaldia y à la presidencia del municipio, quienes no pueden, aunque quieran, cumplir las leyes vigentes, que les son desconocidas. Desempenan los cargos, de que se trata, vecinos de la misma poblacion, con intereses en ella, con parientes y amigos en la

misma, que le obligan à la benevolencia en unos casos y à la dureza en otros, dejando de cumplirze, por tanto, las leyes, con la pureza é imparcialidad que debe hacerce, y los mandatos de las ordenanzas municipales, con el rigor que interesa para el bien local y la moral publica. Los designados para el cargo de Alcalde y delegado del Gobierno, hoy, duran tanto cuanto dure el Gobierno existente al designarlos para él, cesando en el mismo al cambio Ministerial, y por tanto sin tiempo para realizar ningun proyecto, sin esperanzas de beneficios duraderos y sin temores à castigos sensibles, por que se apoyan en la forma de su designacion, que no es otra que la de las amistades ó los compromisos politicos. Presiden los Ayuntamientos con voto y voto de calidad, para que los acuerdos sean en algunos casos conforme al capricho, al deseo ó à la intencion, sin beneficio general ó beneficiando a uno con perjuicios de otros, é incurren en responsabilidades en muchos de ellos, ya por la complacencia, bien por el compromiso personal adquirido anteriormente ó por la ignorancia que tienen de las leyes y dispociones vigentes, en materia tan estensa y complicada como la administrativa.

Gran remedio pondria a estos males el nombramiento para el cargo de Alcalde presidente del Ayuntamiento y Delegado del Gobierno, de persona con capacidad legal, con actitud acreditada, perteneciente à carrera administrativa, y que formando cuerpo, los que a ella correspondieran, tuvieran su escalafon cerrado, ascendieran de poblaciones menores à mayores, hasta capitales de provincias, y llegaran a Gobernadores de las mismas.

De este modo, el que fuera en una poblacion Delegado del Gobierno y presidente del Ayuntamiento, tendria conocimiento completo de la legislacion administrativa y sabria aplicarla y cumplirla. No teniendo bienes de fortuna en la localidad, ni parientes ni relaciones, no tendria tampoco la ambicion de beneficiar lo propio con perjuicio de lo ageno, ni la presion para favorecer al uno con dano de los otros ó con escandalo de la moral administrativa, y haria cumplir fielmente la ley y las ordenanzas municipales, con contento de todos, pues no hay duda que el exacto cumplimiento de los deberes es grato hasta para los mismos à quienes por este modo de hacerlos observar, parezca perjudicado, por que al fin de asi ejecutarlo, siempre resulta un beneficio social.

La garantia de una carrera, la seguridad de los ascensos, por el buen y fiel cumplimiento, el temor à la perdida de ella por la falta cometida en sus deberes, el miedo al deshonor que produce la salida de un cuerpo y la mayor ilustracion, en muchos casos, de las personas que ejercerian los cargos, serian otros tantos motivos para el mejor cumplimiento, y todo ello redundaria en beneficio de la administracion municipal.

Esto no perjudicaria en nada a los pueblos por que nombrando ellos por eleccion popular las personas que habian de administrar sus intereses, escogeria a las que mayores condiciones de morialidad tuvieran y no pudiendo ser suspensos en sus cargos mas que por sentencia de los tribunales de justicia, desapareceria el temor de que lo dejaran de ejercer, por que asi lo quisiera el poderoso, el mas influyente ó el mas osado.

Los Delegados del Gobierno al presidir los Ayuntamientos ó concejos no tendrian, como estraños a la poblacion, otro intérés que el de el cumplimiento de la ley y por tanto tendrian voz en las sesiones para dirigir la discusion y para advertir las faltas que pudieran cometerse contra los preceptos de aquella, pero no voto, por que a su intérés, como agenos a la representacion del pueblo, no incumbia apreciar el beneficio de lo acordado y serian solo, despues, encargados de su cumplimiento, sin autorizacion para suspenderlo, pues en caso de proceder asi, esto solo lo ejécutaria el Gobernador de la provincia, previo conocimiento que tuviera, por noticia oficial del Alcalde Delegado.

Las faltas leves de los que formaran el concejo ó Ayuntamiento, serian castigadas con multas reguladas, por el Jefe superior de la provincia y las graves, que merecieran suspension del cargo ú otros castigos, por los tribunales de justicia, a quienes daria cuenta el Gobernador.

Para proyectar reformas, hacer los estudios necesarios, implantarlas y estudiar sus resultados, es preciso tiempo suficiente, razon por la cual el cargo de los individuos de los Ayuntamientos debe ser desempeñado por ocho años renovandose las corporationes por mitad, cada cuatro años.

Los Secretarios de Ayuntamiento que son los que han de certificar de los acuerdos tomodos, que han dehacerlo igualmente de todas las resoluciones de los Alcaldes, que han de ser los Jefes de todo el personal del municipio, han de dirigir los trabajos y expedientes, han de estudiar las leyes en todos los ramos de

la administracion; necesitan tener para desempeñar el cargo, debidamente, conocimiento de ella y por tanto debe crearse la carrera consiguiente con titulos para dichos funcionarios y no admitirse en los concursos para cubrir plazas, al que no acredite este extremo, ó tenga derechos adquiridos por ejercerlo ya, con arreglo a la legislacion anterior.

Para que estos cargos se desempeñen con el decoro que corresponde al primer funcionario de la administracion local, deben estar dotados de sueldo suficiente a las exigencias de la vida en la poblacion, y para que puedan tener el prestigio moral que el mismo requiere, necesita garantias de estabilidad, la que ha de darla los preceptos de un reglamento, que determine la forma de nombramiento, los deberes del cargo, los derechos que adquiera, las faltas, sus grados, modos de corregirlas y las destituciones por las graves, para lo que seria preciso expediente y acuerdo de las dos terceras partes de los que formen el Ayuntamiento, requisito igual que se exigiria para nombrarlo.

Para que el trabajo se haga con verdadero gusto, para consentir que la energia humana se gaste en el bien de todos, es necesaria la confianza de que cuando llegue la imposibilidad de prestar el trabajo, por el de gaste, de aquella se tiene una recompensa para evitar morir en la miseria, a mas de que no seria logico, despues de 10, 20, 40-ó 60 años de servicios, no disfrutar mas beneficios que los mismos que cuando se empesó a ejercer el cargo, por esto debe establecerse el aumento gradual de sueldos, por años de servicios, y la jubilacion por imposibilidad fisica, asi como la viudedad y horfandades, à cargo de los municipios ó de los Montes Pios que se organicen.

Como el complemento para la buena marcha de los trabajos en las oficinas, es el personal acto en las mismas, personal que si se quiere reuna buenas condiciones, por sus conocimientos en la tramitacion, en la legislacion vigente, y en general en la materia administrativa, no se improvisa, debe reglamentarse, exigiendose condiciones para el ingreso, determinandosele deberes y derechos, aumentos de sueldos por años de servicios, ascensos, y garantias de estabilidad.

Es indudable que una administracion municipal gobernada en la forma dicha, con presidencia inteligente, agena a los pequeños intereses locales y a las luchas mezquinas de banderias; con individuos en los Ayuntamientos sin temor a los

atropellos injustificados, con tiempo de intervencion, en la administracion, para conocer su estructura; con funcionarios garantidos por actitud y moralidad administrativa y personal satisfecho y gustoso para el trabajo, por tener asegurado su porvenir con el cumplimiento de su deber, ganaria notablemente y produciria incalculables beneficios al pueblo honrado y laborioso en que asi se estableciera.

Conclusiones.

1*a*. Las Corporaciones administrativas de los pueblos llamados Concejos, Ayuntamientos o Municipios, estaran formados por vecinos del mismo pueblo, designados por eleccion popular, en numero proporcional a su vecindario.

2*a*. Los cargos distintos que hayan de ejercer, las funciones que hayan de dezempeñar, y en las condiciones que hayan de subdividirse, lo determinara la Ley; pero la Corporacion al constituirse eligira los individuos de la misma que hayan de desempeñarlos.

3*a*. Los Concejos, Ayuntamientos o Municipips se renovaran por mitad cada cuatro años, haciendose en cada una nueva designacion de personas para los cargos, permitiendose la reeleccion.

4*a*. Los individuos de los Ayuntamientos no podran ser suspensos en sus cargos ni destituidos, una vez aprobada su eleccion, mas que por sentencia de los Tribunales de justicia. Las Autoridades superiores, en el orden administrativo, por las faltas, podran imponerles multas, como castigo.

5*a*. En cada poblacion habra un Delegado del Gobierno que ejercera las funciones de Alcalde, presidente del Ayuntamiento, pertenecera a carrera administrativa, con suficiencia probada, tendra escalafon especial, entrando a ejercer funciones por las pequeñas poblaciones y ascendiendo por antigüedad.

6*a*. El Presidente del Concejo, Ayuntamiento o Municipio, lo sera el delegado del Gobierno, que en las sesiones tendra voz, pero no voto, y su mision sera dirigir las discusiones y cumplir los acuerdos que se adopten.

7a. Todo Concejo, Ayuntamiento o Municipio, tendra un Secretario que certifique de los acuerdos que se tomen, y que a su vez certificara tambien de los actos del Delegado del Gobierno.

8a. El Secretario sera nombrado por el Ayuntamiento previo concurso y certificado de aptitud, en las condiciones que determine un reglamento, y sus demas funciones, derechos y deberes las expresara el dicho testo legal, como asimismo detallara la forma de corrigir las faltas, grados de ellas, y requisitos para la destitucion previo expediente y falta grave.

DE L'ORGANISATION GENERALE
DE
L'ADMINISTRATION LOCALE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR LE **Conseil municipal de Valence.**

Un des défauts qu'ont généralement toutes les lois municipales des Etats européens, c'est qu'elles ne délimitent pas avec précision les fonctions législatives, exécutives et parfois judiciaires qu'ont à exercer les conseils municipaux.

La loi municipale espagnole est supérieure sous ce rapport à presque toutes. En Espagne, ce sont les conseillers municipaux, élus directement par le peuple, qui administrent; ils se réunissent chaque semaine dans ce but en séance publique. On ne peut, sans leur vœu, adopter aucun arrêté administratif. Les commissions qui sont constituées au sein du conseil, sont purement consultatives. Le maire se borne à exécuter les arrêtés de la Corporation, et les adjoints au maire jugent les cas de transgression aux ordonnances municipales.

De cette façon on peut se passer des commissions exécutives qui existent dans d'autres pays, produit d'une élection de second degré, et qui sont celles qui véritablement administrent.

De plus, ces commissions ne fonctionnent pas sous l'œil des habitants, comme les conseils municipaux espagnols, qui prennent tous leurs arrêtés en séance publique.

Ce système n'a pas donné en Espagne tous les résultats qu'on en pouvait attendre. C'est dû à la vie arriérée des villes, qui ne savent pas profiter des avantages d'une loi si sage. Dans beaucoup de villages, on ne tient pas les séances, et après, pour donner satisfaction à la loi, on simule qu'elles ont été tenues. Dans la plupart des villes, quoique les séances soient publiques, les habitants n'y assistent pas, les maires dictent les arrêtés qui leur plaisent, et les conseillers signent humblement les actes même quand ils ne leur agréent pas.

Dans les grosses villes cela n'arrive pas, et c'est pourquoi elles se sont émancipées du *caciquismo*, et qu'elles ont des conseils municipaux tout à fait libres, qui gouvernent sans transgresser la loi, avec indépendance du gouvernement.

Malgré celà, il convient de délimiter mieux encore qu'il ne l'est dans la loi espagnole les pouvoirs des conseils municipaux, en établissant entre eux la séparation, dans la forme que l'on indique dans les conclusions.

*
* *

Un des premiers besoins des peuples cultivés, c'est l'autonomie municipale. Sans elle, il n'est pas de véritable liberté et de véritable système représentatif. De plus, les communes ne peuvent pas être aussi bien administrées quand le pouvoir central usurpe les fonctions des conseils municipaux, que lorsque ceux-ci s'administrent par eux-mêmes.

Presque toutes les nations modernes sont formées par des peuples de diverses origines, qui conservent quelques-uns de leurs traits et caractères primitifs, et dont les usages et les mœurs diffèrent absolument. Même la France, que l'on nous présente comme le modèle de la centralisation, nous offre une riche variété de types dans ses diverses régions; et ils ne présentent pas la même physionomie, les peuples de la Bretagne que ceux qui formèrent le Roussillon et le Languedoc.

Il est nécessaire que le pouvoir central fixe les bases fondamentales de l'organisation municipale; ce sont les systèmes de l'élection, le minimum et le maximum de conseillers, la distribution des pouvoirs, la formation du budget, la reddition des comptes, et les appels contre les arrêtés des conseils municipaux.

Aussi, l'Etat doit exiger des municipes la réalisation des

services les plus nécessaires pour la vie et la culture, comme le sont l'instruction et l'hygiène. Mais le développement de toutes ces finalités doit être réservé aux ordonnances de chaque commune, dont le conseil municipal doit être libre pour déterminer sa vie intérieure, sans outrepasser les bornes qu'impose l'unité nationale.

C'est un *axiome* en droit politique, que le municipe doit être considéré comme une entité naturelle, qui ne doit pas sa personnalité à l'Etat, mais qui l'a par propre droit. Aussi, l'Etat ne doit pas annuler, pas même diminuer cette personnalité créée par la nature elle-même, en lui imposant des lois arbitraires et en le soumettant à une tutelle qui n'est pas justifiée.

Le municipe doit être tout à fait autonome, sans que cette autonomie ait d'autres limitations que celles qui sont nécessaires pour maintenir les relations qui doivent exister entre ceux qui appartiennent à un même Etat, et pour assurer la subordination nécessaire à ce même Etat.

C'est un point très important, car, quoique en théorie tous sont d'accord, cette conformité ne se révèle pas dans la réalité. Pas même dans les États-Unis d'Amérique, où les régions ont atteint tant de relief qu'elles sont constituées en de véritables états, les municipes n'ont obtenu l'autonomie à laquelle ils ont droit. On a cru là, comme en d'autres nations, que le plus important, c'était la région, la province, le canton ou état, et on a oublié la commune, qui doit être le principal au dedans de l'organisation politique et administrative.

Les organes les plus importants de la vie sociale sont la Nation et le Municipe. Nous ne nous opposons pas à ce qu'il y ait des organisations intermédiaires; tout au contraire, nous les croyons utiles, mais à la condition de les considérer comme secondaires.

Nous n'aspirons pas non plus à ce que les municipes modernes, pareillement aux municipes du moyen âge, exercent des fonctions qui appartiennent à la Nation, telles celles qui se rapportent à la force publique et à l'administration de la justice. Mais nous demandons du respect pour ses fonctions propres, et que ce soient elles, les communes, les citoyens qui forment le municipe, qui décident s'ils doivent être régis par quatre ou par cinq conseillers, et, en cas de doute sur la capacité des élus ou sur la validité de l'élection, que ce soient encore les citoyens de la commune, pas le Préfet ou le Ministre, qui décident de la validité de l'élection et de la capacité des élus.

La fonction tutélaire de l'État doit se borner à quatre points concrets, savoir :

1° Tâcher à ce que les municipes aient des conditions de viabilité, comme on fait en droit civil avec les individus.

Ne plus reconnaître comme de tels municipes que les villes et villages qui ont suffisamment de la population, du territoire et des ressources économiques pour subvenir aux nécessités publiques de la vie sociale.

Il ne peut pas aspirer à être reconnu comme municipe le groupe de citoyens qui manque de quelques-unes de ces conditions, car encore ceux qui possèdent les deux premières, population et territoire, s'ils n'ont pas des ressources propres pour accomplir les fins de la commune, et que celle-ci doit rester réduite à un douar africain, ne peuvent pas aspirer à l'indépendance; il faut les agréger à un autre groupe, en union duquel il en résulte une entité avec de la vie complète, — car c'est cette vie-là qu'on doit exiger d'un organisme de cette nature.

2° Comme conséquence de cette faculté de l'État pour éviter l'existence de municipes qui ne réunissent pas des conditions de viabilité, il doit inspecter la façon dont on organise les principaux services, tels que ceux qui se rapportent à la culture de l'esprit et à l'hygiène, en exigeant qu'ils soient bien accomplis. Mais l'État ne doit pas s'entremettre non plus dans son organisation et son développement. Il doit se borner à obtenir qu'ils soient bien accomplis, n'importe la forme qu'on ait choisie.

3° Il doit aussi, l'Etat, donner le modèle de l'organisation des municipes, afin qu'il y ait l'uniformité nécessaire dans tous ceux d'une même nation. Plus haut, on indique déjà les principales lignes que doivent être fixées par l'Etat en déterminant l'organisation des communes, afin que celles-ci se soumettent à elles dans la formation de leurs ordonnances, — qui doivent être la Constitution municipale.

Comme une garantie aussi de l'unité nationale, l'Etat devra examiner ces ordonnances et pourra en retrancher tout ce qui s'oppose aux lois générales du pays, mais sans s'immiscer du reste et sans les soumettre à son approbation.

4° Garantir le droit des habitants afin que les conseils municipaux ne puissent pas abuser de leurs facultés, ce qu'on pourra obtenir de deux manières.

D'abord en établissant une procédure afin que les arrêtés

d'une spéciale importance adoptés par les conseils municipaux (aliénation de biens, emprunts, etc., et ceux dans lesquels les conseils sont directement intéressés comme dans les comptes) soient soumis au surplus de l'approbation du conseil municipal au suffrage direct des habitants, au moyen du *referendum*, ou bien en faisant intervenir dans ces affaires des entités spéciales qui représentent la plus grande partie possible des intérêts communaux.

D'ailleurs, l'Etat accomplira ce but en garantissant les droits des habitants contre les arrêtés injustes des conseils municipaux, en accordant aux préjudiciés, par les dits arrêtés, des actions qu'ils pourront exercer par devant les Tribunaux, jamais devant le Pouvoir, jamais devant l'Etat même, parce que c'est le moyen dont se servent les gouvernements pour assujettir à leur volonté les conseils municipaux.

Finalement, les fonctions déléguées que les conseils municipaux réalisent, — fonctions pour lesquelles le pouvoir central a l'avantage de se passer d'avoir un représentant dans chaque ville ou village, et la municipe de voir diminuer son autonomie par le représentant de l'Etat, — dans le cas où elles ne sont pas bien exécutées, l'Etat doit conserver l'attribution de pouvoir en charger une autre autorité. Mais le gouvernement doit tâcher de n'avoir recours à ce moyen que dans l'extrême nécessité, et toujours en donnant un caractère accidentel à cette délégation étrangère au conseil municipal; elle devra être concrète pour chaque cas et pour chaque affaire.

C'est ainsi qu'on arrivera à avoir des municipes autonomes, qui fonctionnent avec indépendance du pouvoir central dans tout ce qui se rapporte à la vie intérieure du peuple, sans que pour cela on laisse dépourvus de garanties les droits des habitants, et sans que l'unité de l'Etat ait rien à craindre. Au contraire, dans la nation composée de communes librement régies, outre qu'elle aura une administration locale supérieure, se réfléteront les bienfaits du système autonomique, car les municipes seront l'école ou l'on élèvera les citoyens : ils y apprendront, par la gérance des intérêts communaux, celles des intérêts transcendants de la patrie.

Les citoyens qui ne savent pas, qui ne peuvent pas gouverner leur petite ville, sont encore plus incapables d'administrer et de gouverner l'ensemble de villes et villages qui constitue l'Etat national.

*
* *

Nous avons déjà exposé notre avis sur les Comités exécutifs au commencement de ce rapport. Nous préférons l'administration directe par tout le conseil municipal, et l'exécution des arrêtés par le Président ou Maire. Mais s'il faut qu'il y ait un comité exécutif, celui-ci doit-être désigné par le peuple directement, en choisissant pour le composer, les conseillers qui aient obtenu le plus de voix, et en donnant une participation aux minorités.

On dira peut-être que quand il s'agit d'exécuter, d'exercer des fonctions du gouvernement, il doit y avoir unité d'action et, partant, il n'a pas de raison pour donner une participation aux minorités; et qu'il n'a pas d'inconvénient à ce que le Comité ou la Commission soit désignée par l'assemblée municipale, et par les comices. Ce serait certain si la Commission ou Comité se bornait à des fonctions purement exécutives, et dans ce cas il serait superflu. Mais dans toutes les nations où il y a des Commissions exécutives, celles-ci ont des facultés qui doivent appartenir aux Conseils municipaux : elles font plus qu'exécuter. C'est par cette raison que les conseils ne se réunissent que chaque semestre, et que ce sont les Commissions, qui véritablement régissent le municipe. Et c'est très dangereux de confier une fonction si importante à une Commission qui n'est que le produit d'une élection de second degré, et dans laquelle les minorités n'ont pas de participation.

Conclusions.

1. — Dans l'organisation municipale, la division de pouvoirs doit exister, mais il ne faut pas oublier que la loi ne peut pas être limitée à l'énoncé des principes généraux, des arrêts de caractère général, mais qu'elle doit comprendre toutes les attributions qui doivent être réservées à la juridiction du conseil municipal.

2. — Les conseils doivent administrer directement, sans désignation de comités exécutifs.

3. — Les conseils municipaux doivent tenir séance au moins une fois par mois, et les séances doivent être publiques.

4. — Les commissions dont se compose le conseil municipal

doivent être purement consultatives pour l'étude des affaires.

5. — L'exécution des arrêtés doit être à charge du maire président, aidé par les adjoints.

6. — Les transgressions aux ordonnances de la ville doivent être jugées par les conseillers municipaux que désigne le conseil, constituant une magistrature spéciale.

7. — L'autonomie municipale doit être l'idéal de tous les peuples civilisés, et elle est une condition nécessaire pour bien gouverner les nations.

8. — L'autonomie municipale exige que l'État borne son action, par rapport aux communes, à ce qui suit :

1° A exiger des municipes des conditions de viabilité, autant en ce qui concerne la population et le territoire suffisants qu'aux ressources nécessaires pour payer les services de l'instruction, l'hygiène et tous ceux que demande la vie sociale ;

2° Il doit exiger que ces services soient bien faits, sans s'immiscer dans son organisation ;

3° Il doit fixer le modèle auquel doit se conformer l'organisation de la commune, en déterminant le maximum et le minimum de conseillers, en établissant la distribution des pouvoirs, en exigeant des budgets et des comptes, etc., mais en laissant ample liberté pour que, sans sortir de ce modèle, chaque commune puisse s'organiser au moyen de ses ordonnances municipales ;

4° Ces ordonnances ne doivent pas être approuvées par le gouvernement. On devra lui en donner connaissance, et il en retranchera ce qui serait contraire aux lois générales du pays ;

5° L'État garantira le droit des habitants contre les abus de pouvoir des conseils municipaux, en leur accordant des droits d'appel contre les arrêtés municipaux, devant les tribunaux, et en exigeant, pour résoudre certaines affaires graves — comme aliénation de biens, cession de droits, approbation de comptes, etc. — qu'ils soient sanctionnés, en outre du vote des conseillers, par la manifestation expresse des habitants dans les comices, en établissant le referendum.

Préparation aux fonctions publiques.
Stabilité des emplois.
Responsabilité des fonctionnaires.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. Gimenez VALDAVIESO**
Secrétaire du Conseil municipal de Valence.

Il doit avoir, sans contredit, une préparation pour les fonctions publiques, car d'autres sortes résultent des arrêts tout à fait injustifiables, des dispositions qui blessent les droits et les intérêts des citoyens, et des ordres qui contrarient les lois données pour régler certains actes.

Mais comme à présent, il est impossible encore d'exiger à ceux que le suffrage désigne pour exercer les charges d'élection dans les communes cette préparation, et qu'en formulant cette exigence, on croirait porter un coup à la souveraineté du peuple, on supplée au défaut de connaissances administratives des conseillers avec celles qu'on exige aux fonctionnaires professionnels.

En Allemagne, ces fonctionnaires sont bien des fois les maires, qui résultent élus par les conseils municipaux non pas par égard à leurs idées politiques, mais par sa capacité pour administrer ; on leur accorde des appointements en rapport à son mérite et ses connaissances administratives.

En Espagne exercent cette fonction les secrétaires du conseil municipal, qui ne sont pas comme en France conseillers municipaux, mais plutôt un fonctionnaire semblable au secrétaire de la mairie, qui dépend plus de la corporation que du maire, car celui-ci a son secrétaire particulier.

Ce sont les secrétaires qui, en Espagne, servent d'assesseurs aux conseils; et en réalité (et plus spécialement dans les bourgs ou villages), ce sont eux qui donnent direction à la machine administrative, car les conseillers et les maires des petites communes manquent de toute illustration.

Peut-être qu'une des principales causes d'être si arriérée, la culture en Espagne, c'est le délaissement qu'on a pour ces fonctionnaires, puisque on ne leur demande pas des connaissances spéciales pour leur nomination, ont des appointements très modestes, et, quoique la loi leur accorde quelques garanties, celles-ci deviennent illusoires dans la pratique. Aussi, celui qui aujourd'hui est secrétaire, et qu'on le considère à peu près comme le maître du village, dans peu de jours il a perdu la faveur du maire qui l'appuyait, et il lui faut quitter son emploi.

Nous jugeons acceptable le système d'Espagne : que le conseil municipal ait un secrétaire qui soit son assesseur, mais ce secrétaire doit posséder un titre spécial qui donne l'assurance d'être un expert dans l'administration.

Il va de soi, que les conseils municipaux aient la liberté d'élire le secrétaire qui mérite leur confiance, mais que celui-ci ait un titre comme en ont eu les maréchaux-ferrants chargés de soigner les bêtes.

En effet, les fonctions des conseils municipaux, outre leur importance, ont une complexité inexprimable, parce qu'elles renferment tous les aspects de la vie. Ces nombreux aspects, qui dans les sphères plus hautes de l'administration se diversifient pour constituer autant de branches spéciales, dans l'administration locale, elles forment un bloc, un tout rudimentaire. il est vrai, dans chacune de ces branches, mais pourtant le plus varié.

C'est pour cela qu'une commune ne peut pas être bien administrée, s'il n'y a pas un fonctionnaire, soit le maire ou bien le secrétaire, qui ai une préparation sur l'administration locale, qui sache la comprendre et la manier.

Cette préparation nécessite un titre spécial, qui accrédite une culture générale et une connaissance complète de la législation administrative et des services municipaux.

On devrait donc créer une carrière pour ceux qui se vouent aux secrétaires des conseils municipaux, et en exiger le titre au fonctionnaire qui remplit cette charge : cela nous semble

préférable à exiger une préparation aux maires. Il est vrai que dans le cas de l'avoir, ceux-ci obtiendraient des résultats plus brillants, par effet de leurs facultés et représentation ; mais il faut avouer qu'il est difficile (au moins dans les peuples latins) de dépouiller aux maires de son caractère politique. Et c'est violent qu'à un homme politique, qui a été président du conseil des Ministres, comme, par exemple, M. Combes, on ne lui permît pas d'être maire par manque d'un titre.

Or, s'il faut exiger un titre aux fonctionnaires professionnels placés en tête de l'administration locale, qui accrédite leur capacité, il faut aussi leur accorder stabilité. La stabilité doit consister à en fixer au préalable les causes graves qui, sans être délit, peuvent constituer un motif de destitution; que ces motifs on les fasse constater dans un dossier, en y donnant audience à l'intéressé; que l'arrêt soit dicté par le conseil municipal, nécessitant l'arrêt de destitution les voix des deux tiers des conseillers ; et que contre le même l'on donne l'appel devant le tribunal administratif correspondant, d'après la législation particulière de chaque pays.

Si on n'accorde pas ces garanties, on n'aura pas non plus de bons secrétaires, parce que la passion politique qui soumet tout à son élan, produira de fréquents échanges, dont le résultat sera, que ne voudrons pas être fonctionnaires de l'administration locale, tous ceux qui ayant une moyenne capacité puissent l'appliquer à d'autres professions avec plus de sécurité et d'indépendance.

Conséquence de cette inamovibilité que nous demandons pour les fonctionnaires est leur responsabilité. Le secrétaire du conseil municipal doit informer avant de prendre celui-ci ses arrêtés ; et dans le cas de s'en suivre des préjudices et des dommages, doit être responsable le fonctionnaire qui par malice ou par erreur donna son avis favorable à l'arrêté. C'est évident qu'aucune responsabilité doit l'atteindre quand son avis a été contraire à l'arrêté.

Qu'on remarque la liaison qu'il y a entre ces points. Sans exiger au fonctionnaire aptitude, on ne doit pas lui accorder stabilité ; mais sans cette stabilité, on ne saurait pas lui exiger responsabilité, car celui qui est à la merci du conseil auquel doit servir d'assesseur, donnera non pas sa véritable opinion, mais celle que la corporation lui impose. Pour le faire responsable de l'opinion émise, on doit l'entourer de conditions d'in-

dépendance; le contraire serait demander un impossible. A celui qui sait que son emploi est à la merci d'une majorité, ce serait trop de lui exiger qu'il donnât un avis contraire aux désirs de cette majorité : cela deviendrait injuste et inhumain.

Conclusions.

Ire. Il doit avoir une préparation aux fonctions publiques; et, intérim cet idéal ne se réalise, on doit exiger des conditions spéciales aux secrétaires des conseils municipaux.

2e. On doit créer une carrière de secrétaires de ces conseils, auxquels on doit exiger, en outre des connaissances de l'enseignement secondaire, d'être compétents dans la législation municipale et dans les services administratifs.

Les secrétaires des conseils des grosses villes doivent ajouter au titre de secrétaire celui de licencié en droit.

3e. Les conseils municipaux doivent être libres pour élire son secrétaire, mais celui-ci doit posséder les titres indiqués.

4e. Le secrétaire du conseil municipal devra informer avant d'adopter tout arrêté la corporation, en faisant constater dans les actes si son avis est favorable ou contraire à la décision prise.

5e. Les secrétaires de conseil municial doivent jouir de stabilité ; et ils ne pourront pas être destitués de sa charge sans formation d'un dossier, dans lequel on entendra l'intéressé, quand il s'agit d'une faute établie au préalable dans la loi.

Pour que l'arrêté destituant un secrétaire ait validité, il faut qu'il soit adopté par les deux tiers des conseillers; et contre cet arrêté on doit donner appel devant les tribunaux administratifs.

6e Les secrétaires de conseil municipal seront responsables des informes qu'ils émettent dans les cas et être démontrée malice ou ignorance ou inexactitude.

2. Police des villes et des campagnes ; protection des personnes et des biens.

POUVOIRS DES MAIRES
TOUCHANT LE PERSONNEL DE LA POLICE
(COMMISSAIRES ET AGENTS)

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. N. POLITIS**
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Poitiers.

Une théorie traditionnelle en France, depuis la Révolution, considère la police municipale comme une affaire d'ordre local. En principe, l'Etat s'en désintéresse. Il charge, dans chaque commune, le maire de procurer à ses administrés les « avantages d'une bonne police, notamment la propreté, la salubrité, la sûreté dans les rues, lieux et édifices publics » (Loi du 14 décembre 1789, art. 50).

Cependant cette théorie n'a jamais été rigoureusement appliquée. Des tempéraments ont paru nécessaires. En effet, les domaines respectifs de la police générale et de la police municipale ne sont pas à tel point séparés qu'ils ne se rencontrent et ne se pénètrent à certains égards. Le maintien de l'ordre local est, dans une mesure variable suivant l'importance des villes, la condition de la sauvegarde de la paix publique dans le pays tout entier.

Dès lors, des garanties ont dû être prises pour assurer la bonne gestion de ce service. Elles ont été proportionnées au degré de solidarité qu'on a cru apercevoir entre les deux polices.

Dans les grands centres — à Paris, à Lyon et, plus récem-

ment, à Marseille — l'exception absorbe la règle : c'est l'Etat qui organise et dirige la police locale, dont il supporte en partie la dépense. Dans les villes secondaires — où la population dépasse 40,000 âmes — la police est bien, en principe, un service communal, mais l'organisation de son personnel est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret, et sa dépense est obligatoire pour la commune. Enfin partout ailleurs, si la municipalité jouit de pouvoirs plus larges, elle ne les exerce que « sous la surveillance de l'administration supérieure ». Jusqu'en 1884, l'action du pouvoir central y était particulièrement assurée par son droit de nommer les maires. Cette garantie a disparu depuis que les maires sont choisis à l'élection. Mais le contrôle de l'Etat a subsisté. Il s'exerce sur les actes et le personnel de police. Des mesures ont été prises contre l'incurie ou l'incapacité des autorités locales.

Je n'ai à m'occuper ici que des règles qui ont spécialement trait au personnel de la police. Après en avoir fait l'examen d'après les textes, je rechercherai quelle en est la valeur pratique. Une expérience déjà longue du régime établi par la loi du 5 avril 1884 permet de voir aujourd'hui si la part faite, en cette matière, à l'autonomie communale n'est pas encore trop large et si, pour mieux garantir la sécurité publique, il ne conviendrait pas d'augmenter les attributions du pouvoir central.

I.

Le personnel de la police municipale comprend trois catégories d'agents : 1° les commissaires de police; 2° les agents de police proprement dits; 3° les gardes champêtres.

Les pouvoirs des maires varient avec chacune de ces catégories.

1° L'institution des *commissaires de police* n'est pas générale. Elle n'est obligatoire que dans les villes ayant une population d'au moins 5,000 âmes. Il doit y avoir un commissaire dans les villes de 5,000 à 10,000 habitants et un de plus, par chaque excédent de 10,000, dans les villes plus importantes (L. du 28 pluviôse an VIII, art. 12). On tient compte dans ce calcul de la population totale, y compris l'élément flottant (circulaire ministérielle, 10 mars 1886, *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1885, p. 39, et 1890, p. 128; Cons. d'Etat, 16 juillet 1886, *Mamers*; 31 janvier 1890, *Loches*).

Le traitement et les frais de bureau des commissaires sont pour ces villes des dépenses obligatoires. Elles peuvent, au besoin, être inscrites à leur budget d'office par le préfet et ordonnancées par lui en conseil de préfecture (L. du 5 avril 1884, art. 136, 6°, 149 et 152; Cons. d'Etat, 26 déc. 1885, Buzançais et Remiremont).

Dans les communes au-dessous de 5,000 habitants, il n'y a pas nécessairement de commissaire. Le gouvernement peut toujours y en instituer un. Mais s'il use de ce droit, la dépense n'en est pas obligatoire pour la commune (Béquet, *Répertoire du droit administratif*, v° *Commune*, n° 825).

Les commissaires de police ont des attributions multiples. Ils dépendent à la fois du procureur de la République, pour la police judiciaire; du préfet, pour la police générale; du maire, pour la police municipale. C'est dans ce dernier domaine qu'ils exercent, pratiquement, leur plus grande autorité. Ils y ont sous leurs ordres les agents inférieurs de police. Et si, dans la même commune, il y a plusieurs commissaires, il peut être institué un commissaire central ayant autorité sur ses collègues (Décret du 27 mars 1855, art. 1er).

Néanmoins les textes font du commissaire un représentant direct du pouvoir central. Il en a été toujours ainsi. Mais jusqu'en 1906, il y avait pour la nomination et la révocation de ce fonctionnaire un régime différent suivant les villes. Dans celles de plus de 6,000 habitants, il était nommé par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur et ne pouvait être révoqué que dans la même forme. Dans les villes moins importantes, sa nomination avait lieu, sur une liste de trois candidats arrêtée au ministère de l'intérieur, par le préfet, qui pouvait de même le révoquer avec l'approbation du ministre (Décret du 28 mars 1852, art. 6). Désormais, dans toutes les communes, la nomination et la révocation appartiennent exclusivement au chef de l'Etat (Décret du 10 mars 1906). Les préfets ne conservent de leurs anciennes prérogatives que le droit de réprimande et de suspension.

Ainsi, la commune paye son commissaire, mais ne le choisit jamais. Le maire se voit imposer un auxiliaire à qui il peut bien donner des ordres, mais sur lequel il n'a aucun pouvoir disciplinaire.

2° Ses pouvoirs sont plus larges vis-à-vis du *personnel inférieur*. A l'exception des grands centres (Paris, Lyon, Marseille), où le service a été nationalisé, et des villes de plus

de 40,000 habitants, où son organisation a été réservée au gouvernement (Loi du 5 avril 1884, article 103), le maire est maître de régler la composition et le recrutement de ce personnel comme il l'entend.

A la rigueur, il peut se passer de toute police organisée. C'est ce qui a lieu dans la plupart des petites communes, où la municipalité n'a à son service qu'un garde champêtre.

Le maire a ensuite le droit d'arrêter le nombre d'agents qu'il aura sous ses ordres. Ce droit, il l'exerce en toute indépendance vis-à-vis de l'autorité supérieure, qui peut bien, en cas de négligence, prendre à sa place les mesures de police qu'elle juge opportunes (L. du 5 avril 1884, art. 99), ou encore le suspendre ou le révoquer (*ibid.*, art. 86), mais qui ne peut pas lui imposer une organisation dont il ne veut pas. Il est de même indépendant vis-à-vis du conseil municipal, en ce sens qu'il n'est pas directement soumis à son autorité, mais il est bien obligé d'avoir recours à lui pour obtenir les crédits nécessaires (Cf. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5e édit., 1908, p. 207 texte et note 2).

Il a enfin le droit de pourvoir lui-même aux postes de brigadiers, sous-brigadiers et agents de police dont il aura décidé la création. Mais ce droit il ne l'exerce qu'avec le concours des représentants du pouvoir central. Les agents nommés par lui doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu (L. 1884. art. 103, al. 3). Il serait ainsi plus correct de dire qu'ils sont nommés par l'autorité supérieure sur la proposition du maire (Berthélemy, *op. cit.*, p. 208, note 1).

Les membres de ce personnel inférieur sont des employés municipaux, placés sous les ordres du maire et, le cas échéant, du commissaire de police. Le maire en est le chef unique. Il a qualité pour accepter leur démission. Il peut aussi les suspendre (L. 1884, art. 103, al. 3). La loi ne dit pas pour quel délai. Il en résulte que la suspension sera valable quelqu'en soit la durée, pourvu qu'elle ait le caractère d'une mesure provisoire qui la distingue d'une révocation déguisée (Cf. Béquet, *op.* et *verb. cit.*, n° 856). La révocation ne peut, en effet, être prononcée que par le préfet (L. 1884, art. 103 *in fine*). L'autorité municipale porterait atteinte à ce droit si, pour se débarrasser d'un agent, elle en supprimait le poste et le rétablissait ensuite au profit d'un nouveau titulaire : ce

serait une révocation détournée. On doit appliquer ici les règles indiquées plus loin au sujet des gardes champêtres.

3° Le *garde champêtre* (L. 1884, art. 102) est un auxiliaire du maire principalement pour la police rurale et accessoirement pour la police municipale. La commune est libre d'en avoir un ou plusieurs ou de n'en avoir aucun. La plupart des communes en ont. On calcule qu'il y a actuellement en France 32,000 gardes champêtres. Tant que l'emploi existe, leur traitement est une dépense obligatoire (L. 1884, art. 136, 6°).

Comme les agents de police, ils sont nommés par le maire et doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet, qui doivent faire connaître leur agrément ou leur refus d'agréer dans le délai d'un mois. Le silence n'équivaut pas à un agrément (Avis Cons. d'Etat, 6 mars 1889, *Revue générale d'administration*, 1889, t. I, p. 463).

Les gardes champêtres doivent, en outre, être commissionnés par les mêmes autorités supérieures et prêter serment devant le juge de paix du canton. C'est qu'à la différence des agents de police, ils ont, dans un grand nombre de matières, le droit de dresser des procès-verbaux qui, après avoir été « affirmés » (c'est-à-dire déclarés par leur auteur devant les autorités compétentes, sous serment, sincères et véritables), font foi des faits qu'ils constatent jusqu'à preuve contraire (Cf. Béquet, *op.* et *verb. cit.*, n° 894 et suiv.).

Comme les agents de police, ils relèvent directement et exclusivement du maire, qui a qualité pour recevoir leur démission et pour les suspendre. La suspension ne peut durer plus d'un mois. Dans cette limite, le maire peut faire de son droit un usage discrétionnaire qui doit être respecté (Cf. Cons. d'Etat, 8 avril 1892, *Maire de Rennes*; 17 novem. 1893, *Commune de Lavardin*).

Ici encore, le droit de révocation n'appartient qu'au préfet. Mais comme la municipalité est libre de supprimer le poste du garde champêtre, la jurisprudence a établi des règles destinées à empêcher que, par un usage abusif de son droit, le conseil municipal ne puisse porter atteinte à la prérogative du préfet. Elle respecte la suppression d'emploi lorsqu'elle est dictée par des motifs d'économie Mais elle la considère comme une révocation déguisée, toutes les fois qu'elle est suivie du rétablissement immédiat du poste ou qu'elle est basée sur des considérations tirées de la personne du garde ou de son attitude politique (v. les principaux arrêts du Conseil d'Etat et

leur commentaire dans une étude fortement documentée du prof. Hauriou et de ses élèves, *La question des gardes champêtres*, dans la *Revue de science et de législation financières*, 1903, p. 499 et suiv, spécialement p. 507 et suiv.).

Il ne faut pas confondre avec les gardes champêtres les gardes forestiers que les communes sont obligées d'entretenir pour la conservation de leurs bois et la constatation des délits et contraventions qui y son commis (Code forestier, art. 94 et suiv.). Le pouvoir du maire se borne à en déterminer le nombre, sauf approbation du préfet sur l'avis de l'administration forestière. Le droit de nomination, de suppression et de révocation n'appartient qu'au préfet (Cf. Béquet, *op.* et *verb. cit.*, n° 926 et suiv.).

II

Il semble résulter de cette rapide analyse des textes que toutes les précautions ont été prises pour assurer aux communes les avantages d'une bonne police et pour les garantir contre l'incapacité de leurs représentants.

Malheureusement, ce but ne paraît pas avoir été atteint. On a pu dire que dans presque toutes les villes de France, la police n'existe pas et que, si les campagnes sont demeurées jusqu'ici relativement sûres, on le doit bien plus à la douceur naturelle des mœurs et à la surveillance mutuelle qu'à la sérieuse organisation de la police (H. Chardon, *L'Administration de la France*, Paris, 1908, p, 187 et 205).

Cette opinion est peut-être exagérée. Mais elle traduit assez bien le sentiment général. La sécurité des personnes et des biens n'est pas à l'heure actuelle garantie sur tous les points du territoire comme elle devrait l'être. La criminalité a augmenté. Les malfaiteurs échappent souvent à tout châtiment. Et plus souvent encore, ils demeurent inconnus Des causes multiples expliquent cette situation. Parmi elles, la défectuosité de la police municipale n'est pas la moins importante. Elle paraît due à l'inobservation de la loi et à l'insuffisance de ses prévisions.

D'après les textes, le pouvoir central a la haute main dans la police locale : dans certaines villes, il règle lui-même l'organisation de la police; dans d'autres, il institue un nombre déterminé de commissaires qui dépendent uniquement de lui;

dans toutes les communes, il concourt à la nomination du personnel inférieur, il dispose seul du droit de révocation, il est enfin armé d'un pouvoir très large de contrôle et de surveillance sur les actes des maires.

Dans la réalité, les choses ne se passent pas tout à fait ainsi. Là où le pouvoir central a le droit d'organiser le personnel de la police, il ne peut statuer que sur l'avis du conseil municipal. En fait, cet avis est prépondérant et le décret ainsi rendu n'est pas toujours sérieusement exécuté. L'organisation effective de la police est souvent inférieure aux prévisions gouvernementales.

Il en est de même du nombre légal des commissaires de police : il n'est pas toujours atteint.

Légalement, les maires ne choisissent pas les commssaires. En fait, comme ce sont les communes qui les paient, il est rare qu'on leur impose les commissaires dont elles ne voudraient pas.

Le concours du pouvoir central dans la nomination du personnel inférieur demeure théorique : l'agrément préfectoral n'est la plupart du temps qu'une pure formalité. Il n'en est pas autrement de la pérogative touchant la révocation. Le désir d'éviter des conflits porte l'autorité supérieure à s'abstenir de refuser à une commune l'agent qu'elle veut nommer ou à le priver de celui qu'elle entend garder.

Enfin, la faculté d'intervention reconnue au préfet (L. 1884, art. 99) est d'un exercice assez difficile. Elle suppose, de la part du maire, une résistance marquée, le refus catégorique d'accomplir les devoirs de sa charge. Elle n'est pratiquement utile que dans des hypothèses graves. Elle ne constitue pas un remède efficace contre les négligences quotidiennes, contre l'impuissance chronique des petites communes.

On aperçoit là toute l'insuffisance des prescriptions légales. Les auteurs de la loi de 1884 ne se sont pas dissimulé les inconvénients que pourrait avoir, sous le rapport de la police, l'abandon du système de nomination des maires par le pouvoir central. Ils ont cru y remédier en donnant au préfet le droit — qu'il n'avait pas dans la pratique antérieure — de se substituer au besoin au maire dans l'exercice de la police municipale. Cette restriction apportée aux pouvoirs des maires a été considérée comme le rachat de l'élection des maires par les conseils municipaux (Berthélemy, *op. cit.*, p. 208, note 3). Les faits montrent que le rachat n'a pas a été fait au plus juste

prix. L'élection n'a pas eu seulement pour effet de rendre les municipalités plus indépendantes du pouvoir central. Elle a altéré les conditions de la vie et de l'administration locale, en y introduisant les passions politiques. Bien souvent, le maire n'est pas le plus digne de gérer sagement les intérêts de la commune ; il est l'homme d'un parti ou d'une coterie : il a des partisans et des adversaires. Son rôle politique influe sur ses rapports avec le pouvoir central et, en même temps, amoindrit son autorité sur le personnel qu'il nomme, sans le pouvoir librement choisir. Etant donné ce que sont aujourd'hui la plupart des municipalités, n'est-ce pas, comme on l'a fait remarquer (Berthélemy « Les institutions municipales de la France », dans *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, t. VII, Leipzig, 1908, p. 173-174), une dérision que de compter sur elles pour faire la police et procurer le maintien de l'ordre !

Les pouvoirs publics commencent heureusement à s'en préoccuper. Des mesures partielles ont déjà été prises tendant à augmenter les attributions du gouvernement : exercice exclusif par le chef de l'Etat du droit de nommer et de révoquer les commissaires de police : plus éloignée des influences locales, l'autorité compétente pourra mieux sauvegarder son indépendance (D. 10 mars 1906) ; institution de douze brigades régionales de police ayant pour mission exclusive de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la répression des crimes et délits de droit commun (D. 30 déc. 1907) ; création d'une police d'Etat dans la commune de Marseille (L. 8 mars 1908).

Ces mesures ne sont que des palliatifs. Elles indiquent cependant une tendance et constituent un acheminement vers une réforme générale. Le vrai remède — suivant l'opinion d'un auteur expérimenté et convaincu (H. Chardon, *op. cit.*, p. 206-209 ; Cf. J. Barthélemy, « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », dans la *Revue du Droit public*, 1909, p. 114 et suiv., spéc. p. 137) — serait d'imiter partout le régime de Lyon et de Marseille, de faire de la police un grand service national, géré exclusivement par l'Etat, doté de larges ressources auxquelles chaque commune contribuerait en proportion de son importance et de sa population.

RECOURS JURIDICTIONNELS

contre les décisions des agents exécutifs locaux.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Georges SCELLE**

Chargé de cours à la Faculté de droit de Dijon.

Les divisions du territoire français : départements, arrondissements, communes, ont à leur tête un agent administratif unique : préfet, sous-préfet, maire. Le génie propre de l'organisation administrative centralisatrice française, répugnant à confier *la décision* à des organes collégiaux, c'est pratiquement entre les mains de ces préfets et de ces maires que se concentrent les pouvoirs administratifs d'autorité et de gestion. Ils sont, à cette fin, d'une part, les agents du pouvoir central dans leur circonscription, d'autre part les représentants soit des intérêts généraux dans cette circonscription, soit des intérêts locaux et de la personnalité morale de ces circonscriptions. Comme agents du pouvoir central, les agents administratifs locaux se bornent à une fonction de transmission et sont couverts par les ordres qu'ils exécutent. Ils ont au contraire un *pouvoir de décision* propre en tant que représentants de l'intérêt public général, régional ou local, et des personnes morales administratives.

Les décisions qu'ils sont ainsi amenées à prendre, sont, on peut le dire, innombrables. L'énumération des attributions des préfets et des maires, comblerait, et au delà, les dimensions de ce rapport. Qu'il suffise de dire qu'en face de la gestion des

intérêts patrimoniaux des personnes morales du département et de la commune, à côté de celle des services publics généraux et locaux, la police au sens large dans ses manifestations relatives à la sécurité, à l'ordre public, à l'hygiène et à la salubrité, à l'exercice du commerce et de l'industrie, à l'exercice du culte, à l'exercice des droits politiques, aux manifestations de l'activité syndicaliste, corporative, etc., etc., est dans leurs mains, si bien qu'on peut dire sans exagération qu'il n'y a pas une manifestation de l'activité humaine et sociale des administrés où ne puisse se faire sentir la volonté d'un agent administratif. Cette volonté se manifeste soit par des décisions générales ou réglementaires, qui obligent l'ensemble des administrés, soit par des décisions individuelles et spéciales s'appliquant à un objet déterminé ou saisissant directement et personnellement un individu, celles-ci intervenant d'ailleurs en conséquence de celles-là.

Avec une telle organisation administrative, un organe régulateur est nécessaire ; car il est difficile d'imaginer un instrument mieux forgé pour la tyrannie : tyrannie d'en haut, et — plus dangereuse peut-être dans un état social démocratique — tyrannie d'en bas, provenant de la déformation de la notion d'intérêt public par les préoccupations de clocher et les haines politiques.

Cet organe régulateur nécessaire, c'est l'organe judiciaire dont le rôle sera de maintenir les décisions des agents administratifs locaux dans le domaine de la légalité, en donnant aux administrés le droit d'en obtenir le respect soit dans les actes de gestion, soit dans les actes d'autorité. Sans doute on peut imaginer que le recours gracieux, à l'administrateur mieux informé, ou bien le recours hiérarchique au supérieur de l'agent administratif qui a pris la décision, ou enfin le recours politique qui met en jeu la responsabilité ministérielle, soient des armes aux mains des administrés. Mais ces recours dont le succès dépend surtout des considérations d'opportunité et de considérations politiques, sont en réalité des armes peu sûres, et de combat. Les recours juridictionnels, en raison du caractère d'impartialité et de la compétence technique des juges, en raison surtout de la force de vérité légale que revêt la sentence, sont en réalité les seules armes de paix et de sécurité.

II.

Les magistrats peuvent être sollicités soit d'apprécier la régularité de l'intervention d'une décision administrative en jugeant au fond le litige, ce qui est le contentieux de pleine juridiction, soit d'apprécier la légalité de la décision, ce qui est le contentieux de l'annulation, soit d'en déterminer le sens, ce qui constite le contentieux de l'interprétation (1). Telles sont les trois sortes de recours juridictionnels dont sont susceptibles les décisions des agents et conseils administratifs en général, et notamment celle des agents exécutifs locaux. Au point de vue de la compétence de ces trois ordres de recours administratifs, le droit public français présente une difficulté spéciale, en raison de l'interprétation qu'il donne au principe de la séparation des pouvoirs, ou plutôt des autorités administratives et judiciaires, et qui aboutit à un départ de compétence quelquefois délicat entre la double organisation juridictionnelle qui en résulte. En matière d'annulation et d'interprétation, la compétence administrative s'impose, mais dans les recours de pleine juridiction il appartient de choisir. Or, en l'absence de criterium précis, si le particulier hésite sur le recours juridictionnel qui lui est ouvert, il s'expose à des pertes de temps et à des frais considérables, et surtout il court le risque de la forclusion, vu la brièveté, d'ailleurs nécessaire, des délais. surtout devant la jurisprudence administrative. Aussi convient-il d'organiser entre les deux juridictions un départ exact de compétence.

La jurisprudence du Conseil d'Etat et celle du Tribunal de conflits dégagent de nos jours, parmi le fatras des textes inspirés de considérations d'opportunité administrative ou politique, un criterium propre à réaliser ce départ. Le contentieux de pleine juridiction, en matière administrative, demeure judiciaire toutes les fois que l'Administration se place, même pour l'administration des services publics, dans une situation analogue à celle d'un particulier. Il en est ainsi également lorsqu'il s'agit du domaine privé des établissements publics. Le contentieux de la gestion des services publics

(1) Nous laisserons ce contentieux de côté, car aussi bien, ce ne sont pas exactement des recours — « contre » — les décisions administratives.

appartient au contraire à la juridiction administrative toutes les fois que l'acte d'administration met en jeu une règle spéciale au fonctionnement des services publics.

Ce criterium apparaissant encore comme un peu imprécis, on a cherché, en doctrine, à le perfectionner, en déterminant des catégories. On peut dire que, les cas mis à part où la loi a formellement attribué la compétence (1) dans la gestion des services publics, lorsque la décision de l'agent administratif revêt la forme d'une manifestation unilatérale de volonté, la compétence est administrative ; si la décision s'est au contraire incorporée dans un acte contractuel, la compétence est par sa nature judiciaire (2).

Sans nous arrêter à la vaine recherche d'une liste des décisions susceptibles de donner lieu à un recours judiciaire de pleine juridiction, disons seulement que l'existence d'un double contrôle juridictionnel n'est plus et ne peut plus être, étant donné l'attitude des tribunaux de l'ordre judiciaire, une arme aux mains du Gouvernement pour combattre l'empiètement des cours sur le terrain politique, ni aux mains de l'administration pour assurer sa compétence ; elle constitue en fait un redoublement des garanties des administrés, en leur assurant à la fois tantôt les garanties coutumières de la juridiction civile, et tantôt celles d'une admirable compétence administrative.

Le contrôle juridictionnel des tribunaux judiciaires se rencontre avec celui des tribunaux administratifs, en vertu des pouvoirs spéciaux conférés aux tribunaux de l'ordre judiciaire par l'article 471 n° 15 du Code pénal — qui leur donne le droit d'apprécier la légalité des actes réglementaires dont ils sont chargés d'assurer l'application par le prononcé des sanctions pénales. Il y a là pour l'administré une garantie, mais non point, directement ni indirectement, un recours, puisque l'administré ne peut qu'invoquer une exception. D'ailleurs le jugement intervenu laisse subsister la décision

(1) Par exemple en cas d'expropriation ou en matière de travaux publics.

(2) Nous laissons de côté ici, bien entendu, les recours contentieux au fond, à raison *d'agissements matériels positifs* ou négatifs, où il n'y a pas à proprement parler de *décision*, et par conséquent les questions de responsabilité personnelle du fonctionnaire. A fortiori laisserons-nous de côté les recours contentieux au fond, à raison du préjudice causé par des animaux ou des choses appartenant à l'administration.

attaquée, le tribunal ne pouvant évidemment en prononcer l'annulation.

III.

Cette annulation, qui constitue véritablement la défense utile de l'administré contre l'administrateur local, comment atteindra-t-elle son maximum d'efficacité? Il faut sans doute d'abord que le recours soit aisément accessible à tout administré, et c'est ce que la jurisprudence tend à réaliser en élargissant de plus en plus la « capacité » de l'administré à agir. Il faut ensuite que les ouvertures du recours soient nombreuses et largement interprétées, afin de saisir toutes les irrégularités des décisions des agents administratifs locaux. Il faudrait enfin que ces agents ne pussent se dérober à leur responsabilité professionnelle, soit en dissimulant leurs décisions sous une apparente inertie, soit en s'abstenant positivement de décider; toutefois, s'il faut que l'administré soit assuré d'une administration régulière, on ne peut dire qu'il puisse, dans l'état actuel de notre jurisprudence, faire valoir un droit à l'administration.

L'évolution de la jurisprudence s'est surtout faite en ce qui touche les deux premiers desiderata que nous venons d'exprimer. D'abord le recours en annulation est ouvert de plus en plus largement aux *administrés*. D'une part, ce ne sont pas seulement les individus qui sont admis à l'intenter, mais des associations, des agents administratifs même, organisés collectivement, à condition qu'ils agissent dans les limites de leur spécialité (1). Le Conseil d'Etat a admis dernièrement la recevabilité du recours intenté par un syndicat d'habitants de quartier, poursuivant la défense des intérêts de ces habitants au bon fonctionnement des services publics (2). Il admet également non pas seulement la personne morale elle-même, mais les membres de cette personne morale, pris individuellement, à intenter le recours; il suffit qu'en cette qualité ils aient au recours un intérêt fragmentaire.

C'est, en effet, cet élargissement de la notion d'intérêt requis qui a été sur ce point la base de l'évolution. Au lieu

(1) V. Décret en Conseil d'État du 22 décembre 1903.

(2) Conseil d'État, 3 février 1905 et 21 décembre 1906. V. Sirey 1907, 3, 33.

d'exiger la preuve d'un droit acquis, la jurisprudence s'est contentée tantôt d'un intérêt renforcé, tantôt d'un intérêt simple, suivant, d'ailleurs, la gravité de l'illégalité alléguée. S'il s'agit d'incompétence, de violation de forme, de détournement de pouvoirs, il suffira d'invoquer un intérêt simple, mais qui doit être direct et personnel. Cette dernière limitation, d'abord assez stricte, a été entendue largement, en ce sens que le seul intérêt du contribuable, comme tel, suffit aujourd'hui à légitimer la recevabilité du recours (1). L'intérêt n'a pas besoin d'être particulier au requérant, on n'exige pas qu'il soit pécuniaire.

Si le vice invoqué est la violation de la loi, d'une appréciation délicate le Conseil d'Etat exige pour l'admission du recours, un « intérêt renforcé ». Cette expression, qui ne correspond pas exactement à celle du « droit acquis » de la jurisprudence judiciaire, désigne des situations où, par exemple, les lois et règlements reconnaissent à l'individu un pouvoir général, une faculté légale (violation, par exemple, du droit de propriété), l'individu fût-il un fonctionnaire (par exemple, destitution régulière d'un fonctionnaire municipal), surtout lorsque la décision attaquée porte atteinte à des intérêts pécuniaires. La situation juridique individuelle créée par un contrat ou par une manifestation unilatérale de volonté répond *a fortiori* à la notion d'intérêt renforcé du droit acquis.

Ajoutons que, désireuse de remédier à tout ce qui pourrait indirectement faire échec aux extensions de la capacité spéciale qu'elle consacre, la jurisprudence administrative a singulièrement restreint les fins de non-recevoir tirées de l'existence de recours parallèle, en ne reconnaissant le recours parallèle, d'abord que s'il existe un recours proprement dit (2), et non simplement la faculté d'une réclamation par la voie hiérarchique ou celle d'invoquer une exception, ensuite, si le recours parallèle permet au requérant d'obtenir une satisfaction identique à celle que lui donnait le recours pour excès de pouvoir.

Les décisions des agents administratifs locaux seront, en second lieu, d'autant plus facilement combattues par les inté-

(1) Conseil d'Etat, 29 mars 1901. Casanova, Sirey 1901, 3, 73.

(2) V. ci-dessus, p. 4, le cas de l'article 471, p. 15, où il n'y a qu'une exception.

ressés que les causes d'illégalité seront mieux déterminées et plus largement interprétées. Sur ce point aussi, l'évolution de la jurisprudence est remarquable. Les notions d'incompétence et de vices de formes sont assez simples pour qu'il soit inutile d'insister sur ces ouvertures du recours. Rappelons seulement que les formes constituent une des garanties les plus efficaces que l'on puisse donner aux administrés, en même temps qu'à l'indépendance des agents locaux. Quant à la fausse interprétion de la loi, nous avons déjà vu que le Conseil d'Etat se montrait soucieux d'éviter sur ce point la multiplication de recours qui pourraient trop souvent n'être pas justifiés. Mais dans tous les cas où il rencontre l'intérêt requis, il n'hésite pas à interpréter strictement, dans l'intérêt des administrés, les pouvoirs que les lois confèrent à l'administration. La jurisprudence d'ailleurs considère aujourd'hui comme constituant la « légalité », non seulement les lois et les règlements d'administration publique, mais tout règlement pris légalement, de quelqu'autorité qu'il émane (1).

Elle élargit encore la notion dans une autre direction, en ce considérant comme chargée de défendre non pas seulement les pouvoirs légaux et réglementaires des administrés, mais ces pouvoirs généraux, constitutionnels, qui dérivent des libertés publiques : liberté du commerce et de l'industrie, liberté du domicile, liberté individuelle (2), propriété, liberté de réunion, de circulation, du culte, etc., etc. C'est ici, en un mot, que la jurisprudence intervient comme gardienne de toutes les facultés humaines, qui, disions-nous, seraient, sans elle, à la merci des tracasseries administratives locales.

C'est le plus souvent en matière de police municipale que sont formés les recours pour fausse application de la loi : police des marchés, police du roulage et des transports en commun, police de l'hygiène et de la salubrité, etc. Des arrêts célèbres décidèrent que si les règlements peuvent prescrire

(1) V. deux arrêts remarquables, annulant l'un la décision d'un préfet, prise hors des termes du règlement départemental organique de l'assistance médicale à domicile, l'autre la décision d'un maire prise sous l'empire d'animosités politiques en violation de l'esprit d'un de ses propres règlements de police. Conseil d'Etat, 29 décembre 1905 et 12 janvier 1906. Sirey, 1906, 3, 113.

(2) V. Dalloz, 1906, 2, 273. Recours ouvert aux victimes d'arrêts d'internement dans des asiles d'aliénés.

certaines mesures dans l'intérêt public, ils ne permettent pas d'imposer les procédés par lesquels les administrés auront à les exécuter, ce qui porterait effectivement atteinte soit à la propriété, soit à la liberté du commerce et de l'industrie (1).

La jurisprudence administrative se rencontre sur ce point avec la jurisprudence judiciaire (2), usant de la compétence que lui confère l'article 471 n° 15 du Code pénal, et se montre parfois plus libérale encore. C'est ainsi notamment que par une habile construction juridique, consacrant l'obligation pour le maire de concilier ses pouvoirs de police avec la liberté des cultes, elle est parvenue à suppléer le mécanisme de l'exception d'abus qui fait défaut depuis la loi de séparation des églises et de l'Etat du 15 décembre 1905 (3).

Il convient d'ajouter que dans la plupart de ces cas, le recours est singulièrement facilité par ce fait qu'il peut être introduit, et il l'est souvent, sur la base du *recours pour détournement* de pouvoir, quatrième ouverture du recours en annulation, singulièrement plus élastique et plus souple que la précédente, puisqu'il suffit pour entraîner l'annulation de la décision que l'agent administratif, tout en faisant un acte de sa compétence, tout en suivant les formes légales, ait usé de son pouvoir dans des cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui avait été confié. Par là encore, la juridiction est appelée à maintenir l'activité administrative des agents locaux dans la direction qui lui est assignée : la poursuite de l'intérêt public, à les empêcher d'en user et d'en abuser pour des motifs particuliers et privés. Les ouvertures du recours pour excès de pouvoir se prêtent en réalité un mutuel appui, se combinent et chevauchent les unes sur les autres pour parer à une foule de cas nouveaux. C'est ainsi que le détournement de pouvoirs apparait à la fois comme une sorte d'incompétence et comme une sorte de violation de la légalité, tout cela dans l'intérêt le mieux compris de la liberté des administrés.

(1) V. par exemple pour l'exécution de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juin 1908 ; S. 1908, 3, 113 ; etc.

(2) Rappelons les célèbres arrêts de cassation, relatifs à l'exécution de la loi de 1894, dite loi du tout à l'égout.

(3) V. Sirey, 1909, 3, 1, et la note fort intéressante de M. le professeur Hauriou.

*
* *

Un recours n'est recevable que contre les manifestations de volonté ; il faut une décision des agents exécutifs locaux pour que l'administré puisse l'intenter, quel que soit d'ailleurs le tribunal compétent, qu'il soit de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif (1). Mais c'est surtout en matière d'excès de pouvoir qu'on parle du contentieux par décision administrative préalable. On sait comment la loi du 17 juillet 1900, développant le principe posé en 1864 pour le seul ministre, assimile à une décision de rejet le silence prolongé de l'agent administratif. On a de cette façon singulièrement élargi le champ de cette ouverture du recours pour excès de pouvoir qu'on désignait sous le nom d'incompétence négative, et qui se rencontrait toutes les fois qu'un agent refusait de faire un acte que la loi faisait expressément rentrer dans l'ordre de sa compétence, La jurisprudence, libérale sur ce chef comme sur les autres, interprète la loi de 1900 en ce sens que non seulement l'administré peut attaquer la décision implicite résultant d'un silence de quatre mois, mais encore que, s'il a négligé de faire, elle l'autorise à attaquer, dans le délai de deux mois, la décision explicite que l'administration se ravisant, peut toujours spontanément, ou sur nouvelle réclamation, prendre sur la même question (2).

Est-ce à dire que cet ingénieux mécanisme soit suffisant? L'administré, certes, peut atteindre par là les décisions de l'agent exécutif qui se dissimulaient sous une apparente inertie. Mais si l'inertie est réelle, si vraiment l'agent exécutif n'accomplit pas les actes auxquels sa compétence l'oblige, l'administré peut-il le forcer à l'administrer? Hors le cas de compétence liée, on ne voit pas comment ce serait possible. Il n'y a pas en tout cas de recours juridictionnel possible là où il n'y a de décision d'aucune sorte. L'administré peut avoir un droit à la conservation des bénéfices d'un service public légalement organisé, et provoquer, à propos d'une modification de

(1) V. Conseil d'Etat, 30 juin 1905. *Pandectes fr.*, 1906, 4, 27.

(2) Elle admet également qu'un constat d'huissier peut être substitué au récépissé administratif pour faire courir le délai de quatre mois. V. Conseil d'Etat, 4 août 1905. Finet, 7 août 1905. Zill-Deulles. Sirey 1906, 3, 129.

ce service, une décision administrative, (1) mais il ne saurait pas plus, sauf en des cas exceptionnels, mettre en mouvement l'action administrative que l'action publique. Il ne lui reste alors que les soi-disant recours gracieux, hiérarchiques, politiques, dont l'intervention possible en l'absence de toute décision suffit à montrer que ce ne sont pas des recours véritables.

(1) V. affaire du syndicat des propriétaires du quartier de la Croix de Seignez. Conseil d'Etat, 21 décembre 1906. Sirey, 1907, 3, 33.

La Responsabilité de l'État et des Communes en cas d'émeute.

RAPPORT

PRÉSENTE

PAR **M. L. MICHOUD**
Professeur à l'Université de Grenoble.

La responsabilité des communes en cas d'attroupements et rassemblements a été admise en France par la législation révolutionnaire comme un moyen d'assurer énergiquement le maintien de l'ordre, en imposant *à tout citoyen* l'obligation de s'y employer de sa personne. Déjà, au commencement de 1790, à la suite des troubles des provinces, on avait rendu chaque commune responsable de ces troubles (1), et l'on avait justifié cette responsabilité par une sorte de garantie collective des habitants, garantie basée elle-même sur la faute qu'ils ont commise en n'empêchant pas les désordres : « Cette garantie est juste, avait dit notamment Dupont de Nemours (2), car, ou la plus grande partie des habitants de la commune ont pris part à ce désordre, et doivent, en conséquence, le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité, et alors elle devient responsable de sa faiblesse. » La responsabilité, dans cette conception, est moins celle de la commune, être moral, que celle de ses habitants. Le législateur

(1) Décret des 23-26 février 1790 (concernant la sûreté des personnes, des propriétés, et la perception des impôts), art. 5.

(2) Discussion sur les troubles des provinces (qui aboutit au décret du 23 février). Séance du 22 février 1790. *Archives parlementaires*, t. XI, p. 667.

de cette époque ne paraît pas d'ailleurs distinguer nettement les deux choses ; en cette matière comme en d'autres, il semble ne voir dans la commune que la somme de ses habitants (1). Mais ce qu'il veut, c'est bien une responsabilité collective de ces derniers, parce que c'est bien eux, et non l'être moral abstrait (simple fiction d'après les idées de l'époque), qu'il considère comme coupables.

Le principe ainsi admis va en se précisant dans les lois postérieures. A mesure que la sécurité devient plus précaire, que les troubles se multiplient, que les émeutes se font plus redoutables, on en rend l'application plus sévère. A la responsabilité civile d'abord admise on ajoute notamment l'obligation pour les communes de rembourser au Trésor les frais nécessités par l'emploi de la force publique sur leur territoire (décret des 17-25 juillet 1792, art. 2), et plus tard une amende envers la République (décret du 16 prairial an III, art. 1).

La célèbre loi du 10 vendémiaire an IV, votée en pleine lutte révolutionnaire, à l'heure critique où se prépare autour de la Convention l'émeute du 13 vendémiaire, ne fait que systématiser les dispositions des lois précédentes, en les précisant et en les accentuant encore. L'idée première reste la même. Ce n'est pas la faute de la commune, être moral, agissant par ses organes, que l'on veut atteindre, c'est, au moins à titre principal, la faute des habitants. Cette idée seule explique les particularités de la loi de vendémiaire que l'on a souvent critiquées plus tard au nom d'autres principes. Il en résultait notamment : 1° que la responsabilité de la commune ne disparaissait pas par ce seul fait que les autorités communales démontraient avoir employé tous les moyens en leur pouvoir pour maintenir l'ordre. Il fallait, *en outre*, pour que la commune fût exonérée, que le rassemblement eût été formé d'individus étrangers à la

(1) Le décret des 2-3 juin 1790, qui accentue les mesures prises par le décret du 23 février, s'exprime ainsi dans l'art. 11 : « *Tous les citoyens* de chaque commune qui n'auront pu empêcher les dommages causés par ces violences en demeureront responsables *aux termes de l'art. 5 du décret du 23 février dernier*, sanctionné par le roi. » Or, si l'on se reporte à cet art. 5, on voit qu'il prévoit, dans ses termes, la responsabilité *de la commune*. Mais la manière même dont il avait été justifié par Dupont de Nemours conduisait à l'interpréter dans le sens d'une responsabilité des habitants. La législation révolutionnaire offre bien d'autres exemples de cette confusion, notamment dans la célèbre loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux.

commune (t. IV, art. 5). La première preuve démontrait bien qu'il y avait absence de faute des autorités communales, mais non absence de faute des habitants; 2° que la responsabilité frappait même les communes n'ayant pas la disposition de la police et de la force armée; l'être moral ne pouvait sans doute y être en faute, mais les habitants auraient dû empêcher l'émeute; 3° que la responsabilité n'était pas seulement civile, mais pénale (t. IV, art. 2, amende égale au montant de la réparation principale); disposition que la théorie peut bien à la rigueur justifier même vis-à-vis d'un être moral, mais qui sans doute se justifiait aux yeux de ses auteurs par l'idée qu'il s'agissait, en réalité, de punir des personnes physiques; 4° que la caisse communale devait faire seulement l'avance de l'indemnité, celle-ci devant être finalement répartie entre les vrais coupables, c'est-à-dire les habitants *domiciliés* (t. V, art. 9); 5° que s'il y avait un recours à exercer contre les auteurs directs des délits, il devait l'être, non par la commune, mais par les habitants eux-mêmes (t IV, art. 4); 6° enfin que la compétence appartenait aux tribunaux judiciaires (t. V, art. 4), solution fort naturelle dans cette conception, puisqu'il s'agissait non pas d'apprécier les actes de l'autorité municipale, mais de condamner les habitants collectivement.

Quand la période révolutionnaire fut passée, ce système ne se trouva plus en harmonie avec les idées inspirées par un état social moins troublé, dans lequel les autorités préposées au maintien de la sécurité publique suffisaient, en général, à leur tâche. La machine gouvernementale et administrative, reconstruite sous le Consulat, avait assez de force et fonctionnait avec assez de régularité pour qu'on aperçût de moins en moins la nécessité d'adresser aux habitants un appel, parfois plus dangereux qu'utile, pour les engager à assurer par eux-mêmes le maintien de l'ordre. C'est ce désaccord entre la loi et les mœurs qui explique les fréquentes attaques dirigées par les publicistes contre la loi de vendémiaire, dans le courant du dernier siècle (1), et les difficultés auxquelles donna lieu son application. La jurisprudence, tout en se refusant à la considérer comme abrogée, ne put se résoudre à l'appliquer toujours dans son esprit et finit notamment par admettre qu'elle était

(1) V. par exemple, le réquisitoire dirigé contre elle par Toullier dans son « Droit civil français » (1823), t. XI, pp. 350 et s.

inapplicable à la ville de Paris (pour laquelle cependant il semble bien qu'elle avait été faite surtout) (1), en se basant sur le fait que la police y est entièrement entre les mains de l'Etat.

Cette solution, à elle seule, trahit l'influence latente d'un principe nouveau. On ne comprend plus qu'on rende les habitants responsables d'une faute qu'ils n'ont pas commise, du manquement à une obligation qu'on ne prétend plus leur imposer. Mais on admet que la commune peut être responsable des fautes de l'autorité communale là où celle-ci, chargée de maintenir l'ordre, s'est mal acquittée de sa tâche. Ce principe devait amener à exonérer les communes dans beaucoup d'autres cas où la loi de vendémiaire les déclarait responsables. Il ne put cependant produire tous ses effets tant que cette loi resta en vigueur; liée par le texte, la jurisprudence dut continuer à l'appliquer, malgré toutes les critiques dont il était l'objet. Il en fut fait encore de fréquentes applications à la suite des événements de l'année terrible (2).

Mais lorsqu'on discuta la loi municipale de 1884, on n'admit pas un instant qu'on pût conserver cette loi telle qu'elle était. Tout le monde était d'accord pour trouver ses dispositions au moins exagérées. Au Sénat, Batbie mena contre son principe même une campagne très vive (3). La loi de vendémiaire est, dit-il en substance, une loi de circonstance. C'est « l'appel d'un pouvoir impuissant à maintenir l'ordre et qui dit aux citoyens : défendez-vous vous-mêmes ; armez-vous et, si vous ne maintenez pas l'ordre, vous serez responsables des dégâts commis ». Dans une société régulière, un appel semblable est un anachronisme. Sur quel principe, d'ailleurs,

(1) V. Cass., Chamb. réunies, 15 mai 1841 : « Attendu que l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chaque individu à réparer le dommage causé par son fait, son imprudence ou sa négligence suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression... » (Rép. de Dalloz, vo Communes, no 2657, avec les conclusions en ce sens du procureur général Dupin.) — Sur les objections adressées à cette jurisprudence, v. surtout les conclusions de M. l'avocat général Desjardins, dans D. 1881, I, 471 et s.; mais ces conclusions n'ont pas empêché la Cour de cassation de persister dans sa jurisprudence. 4 mai 1881, cod. l.

(2) V. par exemple Cass. C. 23 février 1875. D. 75. I. 201; Req. 27 avril 1875. D. 76. 5. 112; Civ. R. 1er décembre 1875. D. 76. I. 73.

(3) Séance du 13 février 1884.

baser la responsabilité communale? Si c'est sur une idée de solidarité entre les habitants de la commune, il faut l'étendre même au cas de crimes individuels, même au cas de force majeure. Si c'est sur une idée de faute, de quel droit la fait-on retomber sur ceux qui n'ont pu être coupables, sur les vieillards, les femmes, les enfants? Enfin, pourquoi imposer pareille responsabilité à la commune, alors qu'on n'impose aucune charge semblable à l'Etat, qui est bien cependant, lui aussi, chargé de maintenir l'ordre, et qui l'est même seul dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police et de la force armée?

Les auteurs du projet avaient par avance affaibli cette attaque, en présentant un texte qui atténuait sensiblement les rigueurs de la loi ancienne et qui paraissait se rattacher bien plus à l'idée de faute des autorités communales qu'à l'idée de faute des habitants. Dans leur texte, qui est devenu celui des articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884, plusieurs dispositions ne pouvaient s'expliquer que par cette idée nouvelle : 1° on exonère la commune, lorsqu'elle peut prouver qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs (art. 108, 1°); 2° on l'exonère encore dans tous les cas où la municipalité n'a pas la disposition de la police et de la force armée (art. 108, 2°); 3° on supprime toute responsabilité pénale; 4° enfin, s'il y a un recours à exercer contre les auteurs et complices du délit, on en permet l'exercice à la commune elle-même, et non plus aux habitants (art. 109).

Cette conception nouvelle aurait dû conduire, si l'on s'était piqué de logique, à faire payer l'indemnité par l'être moral, c'est-à-dire par la caisse communale. On admit cependant, en 1884 (bien que sur ce point encore, Batbie ait essayé de résister), que l'indemnité serait répartie, au moyen d'un rôle spécial, entre les habitants *domiciliés* seulement. On n'apercevait pas nettement qu'il fut nécessaire d'opter entre les deux principes, et l'on trouve, dans les déclarations des partisans du projet, tantôt la théorie d'un devoir général pour les habitants de s'employer au maintien de l'ordre, tantôt celle de la faute des autorités communales (1),

(1) Dans la discussion au Sénat on voit le rapporteur, M. Barne, invoquer tantôt

D'autre part, la loi de 1884 conserve la compétence des tribunaux civils. D'après les idées admises par la jurisprudence de cette époque, cette compétence, très naturelle s'il ne s'agit que de la faute des habitants, était également admissible avec l'idée de faute des autorités communales. On n'admettait pas alors, en effet, que l'autorité communale fût soumise, en ce qui concerne la responsabilité, aux mêmes principes que les autorités d'Etat ; on permettait, même en dehors de la question spéciale des attroupements ou rassemblements, la discussion de ses actes de police par les tribunaux judiciaires. Mais on sait que depuis lors la doctrine a montré qu'il y avait là une pure inconséquence, et que la jurisprudence a fini par se rallier à cette opinion, en soumettant sur ce point la commune aux mêmes règles que l'Etat (1). Cette évolution fait apparaître dans les articles 106 et suivants de la loi de 1884 un illogisme de plus : l'idée de faute des autorités communales devrait aujourd'hui entraîner la compétence des tribunaux administratifs.

Malgré le caractère peu logique de quelques-unes de ses dispositions, la loi de 1884 n'en apparaissait pas moins, à l'opinion moyenne, comme beaucoup plus acceptable que la loi de vendémiaire. Elle en atténuait les rigueurs excessives, et surtout elle semblait mettre fin à la règle peu équitable qui frappait les communes alors même qu'elles n'avaient aucun reproche à se faire. Elle était bien loin cependant de supprimer toute dérogation au droit commun. En droit commun, la commune eût été responsable de sa faute *prouvée* (et encore, puisqu'il s'agissait de mesures de police, cette responsabilité eût pu être discutée), mais ici on lui imposait la responsabilité d'une faute *présumée*, et on lui permettait seulement de s'en

la première théorie et tantôt la seconde...« Il doit y avoir, dit-il, d'une part, entre les habitants d'une commune une solidarité qui ne soit pas celle d'un crime ou d'un délit, mais bien d'un devoir général, qui consiste non seulement à ne pas troubler la paix publique mais encore à réprimer des entreprises coupables accomplies par des attroupements d'hommes armés ou non armés... » (Séance du 13 février 1884.) A la séanee du 11 mars 1884, pressé par M. Batbie et M. de Lareinty, il fait, au contraire, nettement la theorie de la responsabilité basée sur la faute de l'être moral.

(1) V. l'arrêt Feutry. Tribunal des conflits, 29 février 1908. D. 1908.3, 49, et les conclusions de M. Teissier, commissaire du gouvernement. V. ma *Théorie de la personnalité morale*, n° 299 t. II, pp. 285 et s.).

dégager en prouvant que cette faute n'avait pas été commise. C'était renverser, à son détriment, les règles de la preuve. C'était donc encore une mesure d'exception.

Diverses circonstances devaient naturellement conduire à remettre en question la solution ainsi admise. D'une part la jurisprudence se montra, en règle générale, extrêmement rigoureuse dans l'admission de la preuve destinée à décharger la commune. On exigea d'elle, non seulement qu'elle eût fait un emploi correct des forces de police dont elle disposait, mais encore que le maire eût usé de son autorité morale, se soit mis directement en relation avec la population (1). On n'admit pas qu'elle fût exonérée par le fait que le préfet l'avait empêchée d'intervenir (2). On semblait en fait par ces décisions conserver, au moins en partie, l'esprit de la loi de vendémiaire.

D'autre part, en fait, dans les trop nombreuses scènes de désordre occasionnées dans ces dernières années par les grèves, on a presque toujours vu la commune impuissante à maintenir l'ordre par ses seules forces (qu'on songe que, dans les communes rurales, les forces de police municipale se réduisent au garde champêtre!), et les autorités d'Etat accourir aussitôt pour prendre en main la direction des mesures à prendre pour la répression de l'émeute. Dès lors, si les mesures ont été insuffisantes, la faute n'est-elle pas celle de l'Etat plutôt que celle de la commune, et ne convient-il pas de faire retomber la responsabilité sur lui et non sur elle?

Enfin il y avait, dans les dispositions de la loi de 1884, une fissure énorme, un véritable trou, par lequel on pouvait prévoir que tout le système menacerait de s'écrouler. On exemptait de la responsabilité les villes qui n'avaient pas la disposition de la police et de la force armée, c'est-à-dire, d'après les déclarations faites dans la préparation de la loi, Paris, Lyon, et les villes en état de siège (3). Est-ce que, dans ces villes, la responsabilité ne devait pas retomber sur l'Etat, puisque c'était lui qui était chargé de maintenir l'ordre? Non, disait

(1) V. Alger, 19 juin 1901. D. 1903, 2, 292.

(2) V. Grenoble, 9 février 1897. D. 1897. 2, 207. On considère aussi (mais ici, semble-t-il, avec toute raison) comme une faute de la commune le fait que le maire n'a pas à l'avance interdit les attroupements, alors qu'ils pouvaient paraître dangereux. V. Chambéry, 6 mai 1907. S. 1908, 2, 83, aff. Crettiez. Dans le même sens, Douai, 8 janvier 1906, et Limoges, 17 janvier 1906.

(3) Auxquelles il faut ajouter aujourd'hui Marseille, depuis la loi du 8 mars 1908.

Waldeck-Rousseau, répondant à Batbie au nom du gouvernement (1). L'Etat impose la responsabilité à la commune comme une condition de la délégation de pouvoir qu'il lui accorde. Mais là où il n'y a pas délégation, on ne comprendrait pas que l'Etat, qui représente l'intérêt général, se déclarât lui-même responsable devant tout le monde. Ce à quoi Batbie répondait : « Je ne comprends pas que ce déléguant, si sévère pour son délégué, qui dit à ce dernier : « Si vous n'accomplissez pas le devoir que je vous impose par la loi, vous serez responsable, et la commune avec vous », puisse ajouter : « Mais moi, déléguant, c'est autre chose, je suis le plus fort, et je n'entends pas me soumettre à la responsabilité. »

C'était irréfutable et, en fin de compte, la disposition ne fut votée que sur la déclaration du rapporteur que dans une loi municipale il n'y avait pas lieu d'introduire des dispositions sur la question si délicate de responsabilité de l'Etat (2). La loi consacra donc en définitive cette flagrante inégalité : les victimes des dommages peuvent partout se faire indemniser... sauf à Paris et Lyon (3), où ils ne peuvent s'adresser ni à la commune, dont il est impossible du présumer la faute, ni à l'Etat qui n'a pas consenti à ce qu'on présumât la sienne. Bien que l'Etat eût en fait, dans beaucoup de cas, réparé lui-même le dommage (4), l'inégalité était manifeste, parce qu'il ne consentait à intervenir qu'à titre gracieux, sans permettre qu'on invoquât un droit contre lui, et qu'en conséquence la réparation n'était jamais ni intégrale, ni judiciairement fixée. Il était inévitable que cette inégalité amenât un jour ou l'autre à réviser les dispositions de la loi de 1884.

A la suite des troubles de Paris, en juillet 1893, et de Lyon, en juin 1894, les conseils municipaux de ces deux villes pro-

(1) Sénat, séance du 23 février 1884.

(2) V. les déclarations de M. de Marcère au Sénat, à la séance du 7 juin 1905.

(3) Et dans les villes en état de siège (mais la question, à cet égard, ne s'est pas posée depuis 1884) ; et aussi à Marseille depuis que la loi du 8 mars 1908 y a transporté à l'État la direction de la police.

(4) Il l'a même réparé dans des cas d'attentats individuels où, même en dehors de Paris ou de Lyon, la commune n'eût pas été responsable. V. les lois des 26 juillet 1892 et 8 août 1893 rendues à la suite des attentats anarchistes. A la suite des troubles de 1893 et 1894, qui motivèrent la proposition Fleury.-Ravarn; la loi du 4 décembre 1896 accorda une somme de 350,000 francs pour secours aux victimes des troubles.

testèrent en effet contre cette situation, et un député du Rhône, M. Fleury-Ravarin, déposa, le 2 juillet 1895, à la Chambre, une proposition qu'avaient signée avec lui la plupart de ses collègues du Rhône et de la Seine, et qui tendait à admettre la responsabilité civile de l'Etat dans toutes les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée.

La proposition fut prise en considération, mais non soutenue par le gouvernement, qui avait demandé l'avis du Conseil d'Etat et en avait obtenu une réponse hostile à la réforme (1); elle ne put aboutir et devint caduque par suite de la fin de la législature.

Mais elle fut reprise au Sénat (avec une différence relative à la question de compétence) par M. Gourju, sénateur du Rhône, à la date du 26 mars 1900. L'histoire des vicissitudes de ce projet, que son auteur a soutenu pendant neuf ans avec beaucoup de vigueur et de ténacité, est singulièrement suggestive.

M. Gourju, dans le rapport qu'il déposa au nom de la commission, s'appuyait non sur l'idée de faute présumée de l'Etat mais sur l'idée de solidarité entre les citoyens, solidarité entraînant pour chacun d'eux le droit de se faire indemniser des atteintes à sa sécurité : « Le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille, de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé, *qu'en un mot l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance.* » Avec ce point de départ, il écartait sans peine l'objection tirée du principe que l'Etat n'est responsable des fautes commises dans l'exercice de la puissance publique. Il montrait d'ailleurs que la loi du 8 juin 1895 sur les erreurs judiciaires avait déjà fait une large brèche à ce principe, et qu'il n'y a plus lieu aujourd'hui d'en tenir compte.

Lors de la première délibération (3 et 7 juin 1904), le commissaire du Gouvernement, M. Bruman, combattit au contraire le projet, en cherchant à montrer que la responsabilité de la commune dans la loi de 1884 était basée *sur une présomption*

(1) V. l'avis lu au Sénat par M. Bruman, commissaire du gouvernement, à la séance du Sénat du 3 juin 1903.

de faute ou de complicité de la part de la municipalité ou des habitants. Il en voyait la preuve dans les exceptions des n°s 1 et 2 de l'art. 108 (exonération de la commune qui n'a commis ou n'a pu commettre aucune faute). Or, disait-il, on ne peut point considérer l'Etat comme susceptible d'être lui-même fauteur ou complice du désordre; et, si c'est sa faiblesse ou sa négligence qu'on lui reproche, le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que l'on discute pareille question devant les tribunaux. Il ajoutait que, sous prétexte de supprimer l'inégalité, on en établissait une nouvelle : on faisait aux contribuables de Paris et de Lyon une situation privilégiée, puisqu'ils n'avaient pas à payer seuls l'indemnité, et que celle-ci serait puisée dans la caisse de l'Etat. M. Bruman terminait son discours en citant l'avis du Conseil d'Etat de 1895, qui était motivé par des considérations analogues.

M. Combes, président du Conseil, vint appuyer ces critiques à la séance du 7 juin, en insistant surtout sur cette idée (déjà indiquée dans l'avis du Conseil d'Etat) que si l'on établit la responsabilité de l'Etat, on poussera les maires à l'inertie dans la répression et qu'on désintéressera les populations des mesures destinées à sauvegarder l'ordre public.

Contre ces arguments, M. Gourju et M. Strauss, sénateur de la Seine, défendirent le projeten invoquant à nouveau les motifs indiqués dans le rapport. Mais, à la séance du 7 juin, on voit se dessiner une première évolution. Frappé de la situation privilégiée que la proposition Gourju fait aux contribuables de Paris et de Lyon, M. Tillaye propose un autre système. Toutes les communes seront responsables, y compris Paris et Lyon, mais elles pourront se retourner contre l'Etat en cas de faute lourde de ses représentants. Cette modification au texte proposé est renvoyée à la commission, qui en accepte le principe (1), et, d'accord avec M. Bruman, commissaire du Gouvernement, revient devant le Sénat, où son texte est adopté à la séance du 29 mai 1905.

Il semblait que dès lors rien ne s'opposât à l'adoption définitive du même texte en seconde lecture. Mais à ce moment déjà, un mouvement avait commencé à se produire dans le pays en faveur d'une nouvelle formule. Dans les grèves qui se

(1) V. le rapport de M. Gourju sur ce second texte. Annexe à la séance du 27 décembre 1904. *Doc. parl. du Sénat*, 1904, p. 355, ann. n° 366.

multiplient sur tous les points du territoire et dans lesquelles la faiblesse de l'autorité centrale laisse souvent se produire des scènes de désordres, ce sont les industriels qui le plus souvent sont exposés à jouer le rôle de victimes. Ce sont eux qui vont entrer en scène, et, par l'intermédiaire des Chambres de commerce, proposer à l'opinion et au Parlement de substituer à la responsabilité de la commune, en cas d'émeute, la responsabilité directe de l'Etat.

L'impulsion est donnée par l'assemblée des présidents des Chambres de commerce de France dans sa séance du 27 mars 1905. Déjà, avant cette date, un certain nombre de Chambres de commerce (Corbeil, Angers, Saint-Quentin, Lille) avaient pris des délibérations déclarant insuffisante la proposition Gourju. La Chambre de commerce de Chartres, à la date du 17 mars, avait pris une délibération par laquelle elle demandait que l'Etat, chargé de faire régner la sécurité, fût toujours responsable des dommages causés par les émeutes, sauf à se retourner contre la commune en cas de faute de sa part, la commune ne pouvant d'ailleurs être tenue, au maximum, que d'un nombre fixe de centimes additionnels à déterminer. C'est ce vœu qui fut adopté le 27 mars par l'assemblée des présidents, et dans les mois suivants, il recueillit l'adhésion d'une centaine de Chambres de commerce.

En sa faveur, en dehors des considérations par lesquelles on s'efforçait de donner une base à la responsabilité de l'Etat, on faisait valoir l'insuffisance de la responsabilité communale. Qu'une grosse usine, comme il y en a tant dans nos campagnes, vienne à être saccagée dans une grève, et la petite commune rurale dans laquelle elle est située sera impuissante à payer, ou elle ne pourra le faire qu'en y faisant contribuer pour la plus grosse part l'industriel lui-même (1).

Lorsque la question revint devant le Sénat, en juin 1906, le système des Chambres de commerce fut énergiquement soutenu par M. Fessard, sénateur d'Eure-et-Loire. Il faut arriver, dit-il en substance, à un système qui permette d'indemniser la victime dans tous les cas, sans faire d'exception découlant des

(1) Actuellement l'art. 131 de la loi municipale entraîne l'exonération de la victime du dommage; elle ne doit pas être comprise dans le rôle spécial dressé pour le paiement de la condamnation. (V. Béquet, Rép. de droit administratif, vo Commune. nº 2119.)

circonstances locales. C'est à l'Etat, et non à la commune, qu'incombe la véritable responsabilité, puisque la commune n'a pas réellement le pouvoir de prendre des mesures efficaces pour le maintien de l'ordre. Dans la plupart des communes, le maire n'a à sa disposition, pour cela, que le garde champêtre. Dans les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, il n'est pas même prévenu officiellement des réunions publiques, dont la déclaration, d'après la loi de 1881, se fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. L'émeute, quand elle se produit, n'a d'ailleurs pas en fait une origine locale, et c'est presque toujours l'Etat qui en prend en main la répression. Il faut cependant que l'Etat puisse recourir contre la commune si celle-ci a commis une faute, mais dans ce cas seulement, et encore on ne peut songer à imposer aux communes une responsabilité indéfinie; il faut la limiter à un certain nombre de centimes additionnels, que, dans son projet, l'orateur proposait de fixer à 20, au maximum.

Malgré les efforts du rapporteur, qui déclarait que par goût, par tendance personnelle, il adopterait volontiers le système du contre-projet, mais qu'on soulevait une question trop grave en substituant à sa proposition limitée une proposition aussi large, et malgré les efforts du commissaire du Gouvernement qui renouvela les arguments déjà produits contre la responsabilité de l'Etat puissance publique, le Sénat adopta le principe du contreprojet, et même, lorsque le 10 juillet la question revint de nouveau devant lui, il l'accentua encore en substituant à la compétence administrative inscrite dans le contre-projet la compétence judiciaire.

Le projet primitif se trouvait ainsi entièrement transformé. Mais la commission, à laquelle le projet dut être encore une fois renvoyé, n'adopta pas le nouveau principe; dans un dernier rapport supplémentaire, M. Gourju, à la date du 10 novembre 1907 (1), fit connaître qu'elle s'était mise d'accord avec le gouvernement sur un projet analogue à celui qui avait été voté en première lecture : responsabilité de la commune dans tous les cas; recours de la commune contre l'Etat en cas de faute lourde de ses représentants ; compétence des tribunaux civils pour l'action dirigée contre les communes, et du Conseil d'Etat pour l'action récusoire contre l'Etat.

(1) Sénat. Doc. parlementaire. Session extraordinaire, 1907, p. 11.

Malgré l'accord entre la commission et le Gouvernement qui semblait faire présager une issue facile et prochaine, la question en est, depuis lors restée là, et le Sénat ne s'en est plus occupé en séance publique. Mais des événements plus récents ont remis la question à l'ordre du jour de l'opinion. A la suite de la grève de Fressenneville (qui avait entraîné contre le patron des dégâts estimés en référé à la somme de 165,302 francs, avril 1906), la demande de la victime se trouva repoussée par le tribunal d'Abbeville, à la date du 17 mars 1908, et par la Cour d'Amiens à la date du 28 janvier 1909. Les deux juridictions, jugeant dans un sens peu conforme, semble-t-il, à l'esprit rigoureux de la jurisprudence antérieure, estimèrent que le maire avait pris toutes les mesures en son pouvoir, et déchargèrent le la commune de toute responsabilité.

Aux griefs qu'invoquaient en 1905 les Chambres de commerce se trouvait par là ajouté un grief de plus : si la jurisprudence, jusque là rigoureuse pour les communes, interprétait d'une façon indulgente les dispositions de la loi de 1884, non seulement la responsabilité des commune n'offrait plus la surface nécessaire, mais elle risquait de devenir illusoire. Le tribunal et la Cour, dans l'affaire de Fressenneville, se basent principalement, pour exonérer la commune, sur le fait que le maire a desuite avisé le sous-préfet de la gravité de la situation, et sur la soudaineté de l'émeute qui, dans une localité dépourvue de toute police organisée, a déconcerté ceux-là mêmes qui auraient dû le plus s'y attendre. Il est clair que, si ces circonstances suffisent pour écarter la responsabilité communale, celle-ci n'existera presque jamais, surtout dans les communes rurales.

Aussi cette décision souleva-t-elle de nouvelles manifestations du monde industriel. A la Fédération des industriels et commerçants français, un rapport de M. Mauce Hamelet (1) appela l'attention sur l'affaire de Fressenneville et en tira cette conclusion qu'il était indispensable d'établir la responsabilité de l'Etat, Dans le courant de l'année 1909, plusieurs Chambres de commerce renouvelèrent leurs vœux de 1905 et demandèrent que le Parlement reprit, dans le plus bref délai, l'examen de la proposition Fessard (2).

(1) Bull. de la Fédération, mars 1909, p. 235.

(2) Chambre de commerce de Bourg, 27 avril 1909 ; de Nimes, 5 mai 1909 ; du

*
* *

Tel est l'état de la question en France à l'heure actuelle. Le présent travail, dans les limites où il est renfermé, ne peut avoir pour objet, ni de donner la commentaire détaillé des dispositions en vigueur, ni même de discuter sous tous ses aspects la question de responsabilité en cas d'émeute au point de vue de la *lex ferenda*. Son objet est plutôt de poser la question que de la résoudre. Il a paru d'autant plus utile de la poser au Congrès de Bruxelles que la Belgique a conservé jusqu'à nos jours le système de l'an IV, et qu'on en trouve dans sa jurisprudence de fréquentes applications (1). S'il n'a pas soulevé jusqu'ici les mêmes réclamations qu'en France, c'est sans doute que les communes belges, plus fortement organisées que les communes françaises, ont entre les mains, d'une manière plus effective, les moyens nécessaires au maintien de l'ordre ; c'est aussi qu'on ne s'y est pas trouvé en face de l'inégalité flagrante créée en France entre Paris et Lyon d'une part, et les autres communes du territoire, d'autre part.

Telle qu'elle se présente aujourd'hui chez nous, la question est assurément difficile. Nous devons nous borner aux observations suivantes, qui peuvent au moins servir de base à la discussion :

1° La responsabilité de l'Etat pour les fautes de ses représentants, dans l'accomplissement de leur mission de police, n'a plus rien aujourd'hui qui doive nous effrayer. La doctrine y a été longtemps contraire ; mais les brèches commencées dès longtemps au principe de l'irresponsabilité ont été en s'élargissant de plus en plus dans ces dernières années (2), et il est à

Hâvre, 7 juillet 1909 ; Meaux, 4 mai 1909 ; de Beauvais, 13 novembre 1909. La délibération de Nimes se distingue des autres en ce qu'elle admet qu'*une part* de la responsabilité doit retomber sur la commune.

(1) V. notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 5 février 1883 (*Pasicrisie*, 1887, 1, 62, avec les remarquables conclusions de M. Mesdach de Ter Kiele). Parmi les décisions récentes, v. Tribunal d'Arlon, 8 février 1905. *Pasicrisie*, 1906, 3, 53. Bruxelles, 2 mai 1905, id. 1906, 2, 14. Cass., 22 mars 1906, id. 1906, I, 174. V. au surplus Peeters. *Traité de la respons. des communes* (1888), pp. 107 et s. Giron; *Dictionnaire de droit administratif*, t. III (1896). V, *Responsabilité des communes*.

(2) V. les nombreux arrêts du Conseil d'Etat qui ont introduit le principe de la responsabilité en matière d'actes de puissance publiques et notamment l'arrêt Zimmermann (29 février 1903), qui est le point de départ du mouvement.

présumer qu'avec certaines précautions et certaines limitations, le principe contraire finira par s'implanter définitivement. Parmi les précautions doit figurer notamment, croyons-nous, l'attribution des questions de cet ordre à des tribunaux administratifs spéciaux, et non aux tribunaux judiciaires. Et cette substitution de compétence doit s'appliquer à la commune, si l'on conserve au moins partiellement sa responsabilité, aussi bien qu'à l'Etat. Quant aux limitations à établir, nous avons expliqué ailleurs qu'elles se résumaient d'après nous à n'admettre la responsabilité de l'Etat, s'il n'y a pas de sa part illégalité, qu'en cas de préjudice anormal par son importance et portant atteinte à un droit (1). Certes le dommage causé à un particulier par une émeute qui pille son usine, détruit ses approvisionnements ou son outillage, et parfois l'atteint dans sa personne, remplit pleinement ces conditions. Nous hésiterions toutefois beaucoup à admettre qu'on puisse être admis à prouver contre l'Etat, en vue de le rendre pécuniairement responsable, qu'il y a eu insuffisance dans ses mesures de police ; et peut-être y aurait-il là une nouvelle limitation à préciser. Elle consisterait à déclarer que l'Etat ne peut être responsable en matière de police, que de ses fautes *positives*. Nous ne voyons pas bien l'Etat chargeant un tribunal de décider, à la suite d'une discussion judiciaire publique et contradictoire, après chaque crime commis, s'il entretenait sur les lieux du crime des forces de police suffisantes, ou, après chaque désordre de la rue, s'il n'a pas usé dans la répression d'une longanimité excessive. Les fautes commises dans cet ordre d'idées sont essentiellement d'ordre politique et ne se laissent pas facilement ramener à un critérium juridique. Leur appréciation serait d'ailleurs essentiellement subjective, et varierait avec l'opinion politique et le tempérament du juge. Il y aurait là un admirable moyen, ouvert à tous, d'interpeller en détail le Gouvernement, devant les tribunaux, sur sa politique générale Nous doutons que ce soit un moyen vraiment efficace d'assurer le maintien de l'ordre, et nous doutons plus encore qu'on arrive par cette voie à des solutions toujours équitables.

2° En demandant que l'Etat soit toujours responsable des domages causés par l'émeute (sauf à se retourner dans certains cas contre la commune), on va d'ailleurs au-delà du principe

(1) V. notre *Théorie de la personnalité morale*, t. 2, n° 294.

de la responsabilité des fautes. Pour justifier la solution, il faut faire appel, ou à une *présomption* de faute, ou à ce qu'on appelle l'idée de solidarité.

Prenons d'abord cette dernière idée ; elle est belle, elle est à la mode, et, tant qu'on reste dans le vague, elle peut paraître séduisante. Mais en quel sens l'entend-on? On ne veut pas dire, sans doute, que tous les citoyens d'un même pays doivent supporter solidairement tous les dommages accidentels que chacun d'eux peut subir. Cette mise en commun générale des risques de l'existence ne serait pas seulement impossible à faire fonctionner, elle serait socialement mauvaise, elle aboutirait à endormir l'initiative et la prévoyance individuelles. Aussi ne songe-t-on pas à faire retomber sur la caisse de l'Etat les dommages causés aux particuliers par les événements de la nature, ni même par les crimes et délits individuels. Pourquoi demande-t-on la solidarité dans les dommages causés par les émeutes?

Il n'y en a qu'une explication possible (1). C'est qu'au fond on sous-entend ici, plus ou moins consciemment, l'idée d'une faute présumée de l'Etat, et que la solidarité invoquée n'est qu'une solidarité dans les conséquences de la faute. Ce que l'on dit à l'Etat, c'est ceci : « Nous payons l'impôt pour être protégés ; au moins protégez-nous; sinon, vous serez responsable. » C'est un langage analogue à celui que lui-même tient aux communes, quand il leur dit : « Je vous délègue la police pour maintenir l'ordre; au moins maintenez-le; sinon, vous serez responsables. » Dans les deux cas, on fait découler la responsabilité d'une faute consistant à n'avoir pas rempli d'une manière suffisante la mission confiée, et l'on présume l'existence de cette faute par cela seul que le résultat voulu (la sécurité, le maintien de l'ordre) n'a pas été obtenu. Si l'on

(1) En 1884, M. Barne, rapporteur de la loi municipale au Sénat, a esquissé une explication autre que celle que nous donnons à la suite du texte. A M. Batbie qui demandait pourquoi on n'étendait pas la responsabilité (des communes) aux crimes et délits individuels, il répondit : «Ce cas (celui d'attroupements où rassemblements) ne ressemble pas au fait coupable accompli par un ou plusieurs agents isolés. Ceux-ci sont souvent connus : on peut les poursuivre, les faire condamner à des peines et même à des réparations civiles. Mais l'attroupement est anonyme. » C'est une réponse bien faible. Combien y a-t-il de crimes dont la victime puisse se faire indemniser par ses auteurs ? En tous cas, s'il n'y avait pas d'autre raison, il aurait fallu admettre, en cas de crime individuel, la responsabilité subsidiaire de la commune.

n'étend pas la même présomption aux crimes et délits individuels, c'est qu'on a le sentiment qu'aucune organisation sociale n'est capable de les empêcher complètement, et qu'une présomption de faute de l'Etat, pour chacun d'eux, serait trop évidemment injustifiée. Il y a là, si l'on veut, pour employer une expression de M. Gourju, citée plus haut, une sorte de prime d'assurance représentée par l'impôt, mais cette prime ne couvre pas tous les risques; elle ne couvre que ceux qui peuvent être imputés à une faute de l'État, au moins à sa faute présumée.

Quand l'Etat a établi une présomption de ce genre, à l'encontre des communes, il avait pour cela une raison politique; il y voyait un moyen énergique de maintenir l'ordre. La loi de l'an IV est — il ne faut pas se le dissimuler — une loi analogue à celles qui ont établi, en Algérie, la responsabilité collective des tribus indigènes en cas d'incendie de forêts (1). On présume la faute des communes parce qu'on les croit capables de s'associer à l'émeute, ou de l'encourager. La loi de 1884 maintient le principe atténué, parce qu'elle craint que sa suppression n'amène l'inertie des municipalités. C'est une raison du même ordre qui fait demander aujourd'hui, par ceux qui sont exposés à être victimes des émeutes, la responsabilité de l'Etat; on redoute sa faiblesse dans la répression, son défaut d'énergie vis-à-vis des masses populaires. Jamais, sans doute, si l'on n'avait cette crainte, on n'eût songé à une responsabilité imputée de plein droit à l'Etat; car les présomptions de ce genre ne paraissent naturelles que lorsqu'elles sont au moins en partie justifiées.

Nous n'osons pas dire que la crainte dont il s'agit soit chez nous, à l'heure actuelle, tout à fait sans fondement. Aussi ne concluons-nous pas des observations précédentes qu'il faille rejeter *a priori* une présomption de ce genre. Nous ferons même remarquer que, vis-à-vis de l'Etat, elle est en un certain sens moins dangereuse que la possibilité de le poursuivre pour sa négligence prouvée; car elle évite de porter devant un tribunal le débat sur l'opportunité de sa conduite et sur l'insuffisance des mesures qu'il a prises. Mais ce que nous retenons

(1) V. A. Girault, *Principes de législation coloniale*, t. II, n° 345; et la thèse de M. Mestre, sur la *Responsabilité pénale des personnes morales* (1899), pp 308 et s.

ici, c'est qu'il s'agit bien d'une présomption de faute, et d'une présomption qui, par cela même qu'elle sort du droit commun, ne peut se justifier que par son utilité sociale, soit qu'il s'agisse de l'établir à l'encontre de l'Etat, soit qu'il s'agisse de la maintenir à l'encontre de la commune.

3° La question étant ainsi ramenée sur son véritable terrain, — utilité sociale d'une présomptlon à établir en dehors du droit commun, — il nous semble que la meilleure solution consiste à conserver la responsabilité des communes, qui est traditionnelle et acceptée par l'opinion, en se bornant à combler les lacunes qu'elle présente dans la pratique. Ce n'est pas le moment de la laisser tomber sans la remplacer par une responsabilité au moins équivalente ; les trop nombreux incidents tumultueux de ces dernières années ne permettent même pas d'y songer. Quant à la remplacer par la responsabilité de l'Etat, c'est une solution séduisante, mais dangereuse. Sans doute, elle présenterait l'avantage d'assurer dans tous les cas une responsabilité efficace, de supprimer d'un seul coup toutes les inégalités, et de réduire au minimum les débats sur la conduite des autorités en face de l'émeute. Sans doute aussi, la part de plus en plus grande de l'Etat dans la direction de la police et de la force publique empêcherait la solution d'être trop choquante. Mais elle introduirait un principe nouveau, devant lequel il est au moins permis d'hésiter, alors qu'il est impossible d'en prévoir les développements ultérieurs. En outre, elle aurait pour conséquence de donner à l'Etat, en même temps que la responsabilité, une prépondérance de plus en plus grande dans la police locale, et d'accentuer encore notre centralisation déjà excessive. Enfin, elle désintéresserait complètement les communes de tout effort à faire en vue de maintenir l'ordre et rendrait plus lourde la tâche de l'Etat, laissé seul en face de l'émeute.

Nous croyons donc préférable de maintenir le principe actuel. Mais nous admettrions d'abord que l'Etat est responsable dans les villes où il a lui-même la direction de la police. L'inégalité résultant de la situation actuelle pour les habitants des villes de Paris, Lyon et Marseille, est vraiment trop flagrante ! Elle l'est tellement que l'Etat ne peut s'empêcher, le cas échéant, de leur distribuer des indemnités volontaires. Il le fait dans un sentiment de justice, et nous ne croyons nullement qu'il serait mauvais d'introduire ce sentiment de justice

dans la législation. Le principe d'irresponsabilité absolue de l'Etat en matière d'acte de puissance publique, que le Conseil d'Etat invoquait en 1895 contre cette solution, n'est plus aujourd'hui, comme nous l'avons montré, de nature à nous arrêter. Nous venons de dire, il est vrai, qu'il nous paraît dangereux d'admettre, en thèse générale, la responsabilité de l'Etat en cas d'émeute; mais il ne s'agit plus ici que de la lui imputer dans un cas très limité, où il semble être allé lui-même au-devant de cette charge en se réservant les droits de police, qu'il laisse ailleurs aux municipalités responsables. Quant à l'objection faite par M. Bruman à la proposition Gourju (1), objection consistant à montrer qu'on fait par là aux contribuables de Paris et de Lyon une situation privilégiée, elle est plus spécieuse que solide : il est juste que la responsabilité ne retombe pas sur qui n'a pas le pouvoir; le privilège, si privilège il y a, n'est que la contre-partie et la conséquence naturelle de ce fait qu'on a enlevé à ces villes (pour des motifs que je crois d'ailleurs excellents) une partie des libertés locales dont jouissent d'ordinaire les communes.

Au surplus, nous admettrions deux dispositions qui atténueraient singulièrement cette inégalité entre contribuables :

1° L'Etat, dans les villes dont il s'agit, serait admis à démontrer, comme peuvent le faire les communes, qu'il a pris tous les moyens en son pouvoir pour maintenir l'ordre. Pas plus ici que là nous n'admettons que la collectivité ait à supporter les dommages résultant de force majeure. Cette preuve pourra ramener, devant le tribunal compétent, la question des fautes commises par le Gouvernement dans ses rapports avec les émeutiers; mais cette question ne sera soulevée qu'exceptionnellement et à la demande de l'Etat lui-même; elle ne présente pas donc les mêmes dangers que dans les systèmes qui permettent de demander à faire la preuve d'une faute de l'Etat (2).

(1) V. ci-dessus, p. 13.

(2) Comme c'est le cas pour le système sur lequel s'étaient mis d'accord, en 1907, le gouvernement et la commission (v. ci-dessus, p. 17). Ce système établissait partout la responsabilité de la commune, avec recours de celle-ci contre l'État si elle pouvait démontrer la faute lourde de ses représentants. Dans ce système, c'est à la demande de la commune que la faute de l'État peut être discutée. Il présente, en outre, l'anomalie de rétablir comme sous la loi de l'an IV, la responsabilité des villes qui n'ont pas la disposition de la police. L'exposé des motifs justifie cette solution par l'idée de solidarité. Mais, ainsi que nous l'avons montré plus haut,

2° Nous admettrions, d'autre part, qu'en dehors des villes dont il s'agit, la commune responsable n'aurait à payer elle-même le montant de la condamnation que jusqu'à concurrence d'un nombre déterminé de centimes additionnels (vingt centimes, par exemple), et que, s'il y a lieu, le surplus serait supporté par l'Etat. Cette combinaison, qui n'est qu'une adaptation de celle que proposaient les Chambres de commerce en 1905, présenterait des avantages pratiques incontestables. Elle parerait aux difficultés que les Chambres de commerce ont signalées au sujet de paiement. Beaucoup d'usines importantes se trouvent aujourd'hui dans de très petites communes, et celles-ci seraient souvent incapables de réparer seules les dommages causés à ces usines, ou du moins ne pourraient les réparer qu'en y faisant contribuer l'usinier lui-même, leur plus gros contribuable. Mais il faut maintenir le principe que la victime du dommage ne doit pas être appelée à contribuer au paiement de la condamnation; il faut le maintenir partout, et surtout dans le cas où la victime paie la plus grosse part des contributions communales. Il serait vraiment trop ironique, dans ce cas, de prononcer à son profit une condamnation et de la faire exécuter sur lui-même. L'intervention de l'Etat, qui supprime toutes ces difficultés, n'est d'ailleurs point injuste. Il ne s'agit pas là pour lui de responsabilité proprement dite. Il intervient à titre de secours aux communes pauvres, ce qu'il fait déjà souvent à l'heure actuelle et ce qui, pour le cas dont il s'agit, ne grèvera probablement pas beaucoup son budget. On peut ajouter d'ailleurs qu'en fait il est souvent pour quelque chose, soit dans l'état d'esprit qui a amené l'émeute, soit dans les insuffisances de la répression, et que s'il y a des motifs sérieux pour empêcher qu'on ne discute trop facilement sa responsabilité, il n'est pas injuste de lui attribuer une sorte de responsabilité à forfait, l'obligeant à secourir les communes de son territoire trop pauvres pour payer les condamnations encourues pour cause d'émeute.

Tel est le système que nous voudrions voir adopter (1). Il

cette idée est sans valeur dans notre question tant qu'il ne s'agit pas d'une solidarité dans la faute. L'esprit public ne s'y tromperait pas, et verrait certainement une injustice dans la réparation imposée à des villes qui n'ont rien à se reprocher.

(1) Nous ne pouvons entrer ici dans de plus grands détails. Indiquons seulement qu'en ce qui concerne la compétence, nous croyons seule logique en cette matière

serait des plus simples comme fonctionnement pratique et n'entraînerait pas, comme plusieurs de ceux qui ont été proposés, de procès récusoire de la commune contre l'Etat ou de l'Etat contre la commune. Il n'introduirait pas dans nos lois de principe dangereux, la condamnation de l'Etat ou son intervention dans le paiement n'y existant qu'à titre exceptionnel. Enfin il changerait le moins possible la législation existante et se bornerait à en combler les lacunes. Peut-être aurait-on déjà abouti si sur la proposition primitive de M. Gourju on n'était pas venu greffer la proposition, très tentante mais un peu téméraire, de responsabilité immédiate et générale de l'Etat. Il est plus sage de revenir à l'esprit de la proposition primitive en la modifiant seulement, comme nous le faisons, par une intervention limitée de l'Etat là où cette intervention est nécessaire pour assurer le paiement de l'indemnité sans ruiner la commune.

la compétence des tribunaux administratifs dans tout pays où existent des tribunaux de ce genre. Il s'agit, vis-à-vis de la commune, comme vis-à-vis de l'État, d'une condamnation encourue à raison d'actes de puissance publique.

PROTECTION CONTRE LES ABUS INDIVIDUELS
du droit de police des autorités locales.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. Victor GENOT,**
Docteur en droit et en sciences politiques et administratives,
Candidat-Notaire,
Directeur et Chef du Cabinet au Gouvernement provincial de Liège,
Professeur à l'École des Hautes Études commerciales et consulaires, etc.

1. — L'une des missions essentielles de l'administration est la protection des personnes et des biens.

Pour l'accomplissement de ce devoir, l'Administration, à tous les degrés, a été puissamment armée par le législateur.

Laisser tranquilles les citoyens paisibles, les protéger au besoin : telle est l'attitude à observer par les administrateurs publics. Ils inspireront ainsi à tous la confiance la plus absolue dans leur esprit de justice et de bienveillance, ils se feront estimer et aimer.

Et pourtant, combien sont vives, fréquentes et parfois fondées, les plaintes articulées par des citoyens individuellement contre les actes d'administrateurs publics! Certains de ceux-ci arrivent à se faire justement détester et personne ne méconnaît que des particuliers aient pu très légitimement critiquer les agissements dont, personnellement et systématiquement parfois, ils ont été victimes de la part de certaines autorités publiques.

2 — Le législateur, en Belgique du moins, semble s'être faiblement préoccupé de la prévention ou de la répression, par la la voie administrative, des abus de l'espèce. Représentant l'au-

torité au plus haut degré, il est assez naturel que le législateur se soit préoccupé, de préférence, de réfréner efficacement les actes de nature à léser les prérogatives des pouvoirs ou des autorités qu'il créait, notamment lorsque des administrations subalternes ou leurs agents menacent les droits des autorités supérieures.

3. — Les abus dont sont victimes les citoyens de la part des autorités sont assez rares; à cet égard, il y a heureusement de la marge entre la théorie et la pratique.

L'ignorance dans laquelle le grand public et les hautes autorités semblent avoir été laissés de l'existence de ces abus, explique encore que des mesures générales n'aient pas été prises pour y obvier.

Dans une note relative aux restrictions nécessaires à l'autonomie communale, nous avons signalé quelles circonstances peuvent exiger ces restrictions : ces observations peuvent s'appliquer aux abus dont sont victimes tout aussi bien certaines personnes déterminées que l'ensemble des citoyens.

4. — Pour éviter d'étendre démesurément cette note, nous nous en tiendrons à l'une des sources des abus les plus fréquents dont sont victimes les particuliers : le droit de police des autorités communales.

S'imagine-t-on un bourgmestre allant jusqu'à chercher à entraver par des menaces l'exercice du droit de pétition? mettant en interdit certains magasins de la localité?

La loi des 16-24 août 1790 confère aux autorités municipales le soin de veiller à la salubrité et à la sécurité publique : en Belgique, les pouvoirs que tire un bourgmestre, ou même un simple ff. de bourgmestre, des dispositions de cette loi, n'ont guère de limites que celles qu'il veut bien respecter.

Il n'en est pas de même en France, notamment; la *Revue de l'Administration* l'a attesté à maintes reprises.

Sur la place du village se trouve une mare : n'étant jamais nettoyée, elle déborde à la moindre averse, les eaux pénètrent dans les sous-sols des maisons voisines dont les habitants réclament ; pour se venger, le bourgmestre interdit l'habitation de ces maisons, sous prétexte qu'elles sont insalubres.

Sous le même prétexte d'insalubrité, le bourgmestre fait combler un puits, privant ainsi une ferme du seul moyen d'obtenir l'eau nécessaire à l'exploitation.

Il fait combler le biez d'une usine hydraulique en invoquant que les riverains y déversent des détritus.

Une commune projette l'élargissement d'un chemin : pour éviter de payer « les justes et préalables indemnités » à des riverains dont les habitations doivent être démolies pour la réalisation du projet, le bourgmestre déclare que ces constructions menacent ruine, fait effectuer d'office la démolition et en récupère les frais contre les propriétaires : moyen commode, mais peu scrupuleux, d'enrichir la commune aux dépens des particuliers.

Reste à savoir si un tel acte ne tomberait pas sous une disposition du code pénal; mais la répression n'empêcherait pas le mal de s'accomplir.

En France, une législation déjà ancienne donne certaines garanties contre de tels procédés : en Belgique, la doctrine se borne à signaler cette législation étrangère et à recommander de s'en inspirer opportunément en fait.

Un ami du bourgmestre — celui-ci même, peut-être — convoite un immeuble qui n'est pas à vendre : les lois et les règlements donnent assez de pouvoirs au bourgmestre pour lui permettre d'accabler le propriétaire de mille vexations, de l'amener à vendre, à vil prix, son bien déprécié par cette manœuvre, et à fuir la localité.

Une commune modifie un chemin : par suite, un immeuble riverain est inondé à la moindre averse et des affaissements se produisent dans l'assiette du chemin. La commune ne trouve rien de mieux que de rendre le riverain responsable de ces affaissements et de lui faire un procès.

Sans égard pour le préjudice qui en résulte, un simple géomètre communal donne un alignement fantaisiste, sans aucune base légale, par pur caprice, et le collège échevinal ratifie. Celui-ci s'abstient de statuer sur la demande d'autorisation de bâtir ou de réparer une construction; il épuise, soit tous les délais, soit toutes les voies de recours.

Voilà assez d'exemples qui ne sont pas de pure imagination: on s'est borné à les énoncer de façon à ne pas s'exposer au reproche de faire des personnalités.

5. — Avec le développement inattendu que prend la police administrative, chaque citoyen est, de plus en plus et à un degré imprévu, exposé à se trouver en conflit de droits ou d'intérêts avec les représentants de l'autorité.

Peu initiés naturellement à ces matières spéciales et aux questions (fréquemment nouvelles) qu'elles soulèvent, les particuliers éprouvent de réelles difficultés à se garder et à résister.

Loin de nous la pensée que le particulier aurait toujours raison contre les administrateurs de la chose publique ; ceux-ci sont, d'ailleurs, puissamment armés, peuvent se défendre et même attaquer sans courir grand risque.

Qui serait plus jaloux de sauvegarder les prérogatives de l'autorité que de garantir les droits des citoyens, pourrait rédiger la contre-partie de la présente note.

6. — Les particuliers ont, certes, à leur disposition certaines armes défensives, mais souvent ils les ignorent, parce que ces moyens sont éparpillés dans des lois multiples et dont peu soupçonnent même l'existence. Le maniement de ces moyens de défense est fréquemment malaisé ; celui qui en use craint de dépasser la juste mesure, ce qui le mettrait en fort mauvaise posture.

Il est si commode de travestir en rébellion contre l'autorité, l'exercice, même modéré, du droit de légitime défense ! Souvent le citoyen se trouve entravé par mille difficultés de fait, d'autant plus que nombre de questions ne comportent pas de solution absolue.

Tous, nous avons donc le plus réel intérêt à ce que les moyens de défense contre les abus des administrateurs publics soient groupés, coordonnés, unifiés, simplifiés et, au besoin, complétés, et ainsi de faire en sorte qu'ils soient sérieusement efficaces.

Il serait intéressant de provoquer dans ce sens un travail soit doctrinal, soit législatif.

7. — On tolère, d'ailleurs, de la part de certains administrateurs des faits bien plus graves que ceux que l'on réprime énergiquement lorsqu'ils sont posés par des particuliers : on s'émeut si peu de malheurs qui ne sont pas collectifs!

On parle fréquemment des « droits de l'autorité », du « respect dû à l'autorité ». Le Code pénal qualifie d'outrage et punit plus sévèrement que si elles étaient adressées à un simple citoyen, les injures à « quiconque a un caractère public ».

Mais on a oublié de prévoir et de punir extraordinairement les outrages et nombre de délits commis par les agents de l'autorité contre les particuliers. Pourtant, ces agents ont, plus

que tous autres, le devoir de donner l'exemple du respect des citoyens et de leurs droits, le devoir de traiter poliment leurs administrés (1).

Il y a bien l'action disciplinaire, mais elle est plutôt platonique et, dans tous les cas, elle se trouve dans les mains de l'administration exclusivement.

8. Voyons de quelles armes dispose le citoyen pour se garantir de ces abus.

Les déclarations françaises de 1789 et 1793 ont fait de la « résistance à l'oppression », un « droit naturel et imprescriptible ».

C'est un principe ; ce principe est resté à la base de notre organisation, bien qu'il ne soit plus énoncé formellement dans notre Constitution.

Au Congrès national de 1830, certains membres proposèrent pourtant d'inscrire, parmi les droits des Belges, celui de refuser obéissance et au besoin d'opposer la force aux actes arbitraires du Pouvoir exécutif. Il parut inutile et dangereux de rappeler au peuple un droit qui ne peut lui être contesté, personne ne pouvant être tenu d'obéir passivement aux ordres quelconques de l'autorité.

La crainte des abus et la difficulté de réglementer l'exercice de la résistance par la force, firent écarter la proposition, bien que tout le monde fût d'accord sur le principe.

9. — Ce principe, reconnu tacitement, doit être organisé, réglementé ; il l'a été, mais insuffisamment.

Il y a d'abord les sanctions pénales prévues, notamment dans les articles 147 et suivants du Code pénal. Mais ces dispositions, bien incomplètes, ont le défaut de toute mesure répressive : celles-ci sont tardives. Mieux vaudrait, avant leur réalisation, prévenir le mal, empêcher les projets condamnables.

10. — Le contrôle du corps électoral n'a pas plus grande valeur, bien que certains aiment à l'invoquer : le citoyen ne

(1) Dans un discours-programme, prononcé le 12 avril 1910 à Saint-Chamond, M. Briand, Président du Conseil des Ministres de France, disait, aux applaudissements de l'auditoire : « Personne n'est obligé de se faire fonctionnaire ; mais quand on sollicite un emploi de la Nation, encore faut-il se rendre compte non pas seulement des avantages qu'il doit nous procurer, mais aussi des devoirs qu'il va nous imposer. »

peut attendre, pour défendre ses droits ou ses intérêts privés menacés ou atteints, que le corps électoral soit appelé à juger la conduite de ses mandataires : faut-il donc qu'il descende dans l'arène où luttent les partis et s'en remette à la décision du suffrage populaire ?

Ne sont d'ailleurs électeurs, ni les femmes, ni les mineurs, ni les étrangers à la commune.

Au surplus, le corps électoral a bien d'autres choses qui le préoccupent en temps d'élections : il reste indifférent aux persécutions individuelles et ces persécutions sont rarement générales, soit intentionnellement, soit parce que les circonstances ne s'y prêtent pas.

Dans certaines localités, existent des traditions administratives défectueuses, auxquelles les nouveaux élus se conforment, par crainte d'être accusés de favoritisme ou de malversation.

10. — Certaines lois ouvrent des voies de recours contre les actes des autorités inférieures ; cet appel à une autorité plus réfléchie, plus instruite, moins prévenue, est encore bien insuffisant pour empêcher le mal de s'accomplir. Mais que de fois n'y a-t-il pas de recours ? En France, la jurisprudence administrative en matière de « détournement ou d'excès de pouvoirs » notamment, donne déjà des garanties qui manquent en Belgique où la conception de la liberté communale est restée plus pure ou plus fruste. Il est d'intérêt général que le citoyen soit mieux armé : tous, nous pouvons être victimes des agissements d'un simple employé d'administration, irresponsable en fait.

Le particulier est d'autant plus digne d'intérêt qu'il n'est pas libre d'entrer ou de ne pas entrer en contact avec l'Administration et ses agents.

Rien n'est plus démoralisant que de voir un homme paisible, molesté par l'autorité, et rester impuissant à se faire respecter.

11. — La théorie proclame indemne de toute responsabilité civile l'administration ou le fonctionnaire qui agit en vertu du pouvoir souverain reconnu à l'autorité ; c'est assurer la partie belle à ceux-ci. On fait entre le droit public et le droit civil une distinction profonde qui ne se justifie pas, rationnellement et équitablement, du moins au point où elle est poussée.

Tels faits, telles omissions, donnent ouverture à des dommages-intérêts contre des particuliers : imprudence, procès téméraire, plainte fondée sur des faits inexacts, etc.

Des faits identiques, venant d'un agent de l'autorité, restent non seulement sans répression, mais le préjudice qui en est résulté n'est pas indemnisé.

Comment concilier cette distinction, cette irresponsabilité dont jouissent les agents des pouvoirs publics, avec le devoir qui leur est imposé de donner l'exemple du respect des lois?

En Angleterre et en France, on a soulevé la question de la responsabilité du juge vis-à-vis du justiciable. La responsabilité de l'Administration s'impose bien davantage aux préoccupations des citoyens, car l'Administration est fréquemment juge dans sa propre cause.

Se sachant irresponsables, des administrateurs se croient tout permis ; s'ils se sentaient responsables, ils se montreraient bien plus circonspects dans l'usage de leurs prérogatives.

12. — Il serait peut-être délicat d'établir leur responsabilité personnelle : les meilleurs, les solvables au moins, hésiteraient à accepter des fonctions publiques ; mais tout le monde y gagnerait, si les agents de l'autorité avaient conscience de leur responsabilité effective et non pas seulement morale.

En établissant au moins la responsabilité de la commune, on éviterait l'illusion dangereuse de l'irresponsabilité d'un insolvable.

Cette responsabilité de la commune se justifie, puisque le corps électoral s'est donné librement des administrateurs inaptes : qu'il en supporte les conséquences.

Actuellement, en dehors de l'action disciplinaire si timide, purement morale, si rarement en mouvement, quel risque personnel ou pécunier court un bourgmestre en harcelant des vexations les plus insensées un paisible citoyen? Avec un tant soit peu d'habileté ou de cynisme, il noircira sa victime aux yeux de l'autorité supérieure qui ne demande qu'à donner, en toutes circonstances, raison à l'Administration. Il faudrait des circonstances bien exceptionnelles pour qu'une responsabilité soit pécuniaire, soit pénale, puisse être reconnue par les tribunaux : cette responsabilité civile a-t-elle seulement jamais été établie?

Dans bien des cas, les mésaventures judiciaires laisseront un bourgmestre indifférent : si la commune est en cause, ce sont les contribuables qui paient les frais de la défaite ; la

note est présentée et acquittée trop discrètement pour que les électeurs s'en émeuvent.

Le particulier, eut-il triomphé devant l'autorité supérieure et devant les tribunaux, n'en est pas pour cela indemnisé des ennuis, des chagrins, pertes de temps, des frais et préjudices de toute nature résultant de ce qu'il a dû négliger ses affaires professionnelles, puis des frais que sa défense lui a occasionnés Quelques victoires de ce genre suffiraient à ruiner physiquement et pécuniairement un homme bien portant et fortuné. Qu'en serait-il des autres?

13. — La tendance, en haut lieu surtout, est d'apprécier la valeur et le zèle des agents de la police d'après le nombre des procès verbaux qu'ils dressent : on s'inquiète peu de la valeur, en eux-mêmes, de ces procès-verbaux, et notamment de la suite qui leur est donnée par les parquets et les tribunaux.

On s'abstient de faire des observations à l'agent qui dresse des procès-verbaux à tort et à travers, pour des riens et trouble ainsi la tranquillité des paisibles particuliers.

Ces agents le savent, et pour se faire valoir, lorsqu'ils ont quelque amour-propre, ne négligent aucune occasion de sévir.

Malheur au garde-champêtre chargé de surveiller une population paisible, respectueuse des lois et règlements! Malheur à celui qui pratique surtout la police préventive et obtient habilement le respect des lois de la bonne volonté des citoyens! Malheur à l'homme de bon conseil qui aura su se faire aimer et respecter des populations avec lesquelles il est en contact ! Il sera noté comme incapable et négligent. Et pourtant il sera bien plus méritant que l'agent dépourvu de toute autorité morale et incapable de rien obtenir des habitants, si ce n'est sous l'action des poursuites répressives.

Lorsque l'on compare la statistique des procès-verbaux dressés par la police locale, par exemple dans des communes contiguës, on est frappé des écarts constatés dans le nombre des procès-verbaux, et aussi dans les chiffres renseignant la suite qui leur est donnée.

Dans le ressort de la cour d'appel de Liége, ont été classées sans suite par les parquets, pendant l'année 1907-1908 : 17,820 affaires sur 41,041 ; pendant l'année 1908-1909 : 19,088 sur 43,673 : combien n'y avait-il pas, dans ce nombre, de procès-verbaux de contravention ?

« Les actions de la police, disait déjà Montesquieu, s'exer-

cent sur les choses qui reviennent tous les jours. Les gens qui relèvent de la police sont sans cesse sous les yeux du magistrat : c'est donc la faute du magistrat s'ils tombent dans les excès. »

Autrement dit, la police répressive s'exerce d'autant plus énergiquement que la police préventive est en défaut.

On se plaint de l'encombrement des tribunaux répressifs, des tribunaux inférieurs surtout. Le meilleur remède à cette situation consisterait à renoncer à des poursuites pour des faits anodins et à améliorer la police préventive. « Il faut éviter, disait encore Montesquieu, de ne savoir être juste qu'en outrant la justice même. »

14. — Le reproche de pousser la répression à l'excès est fondé à l'égard des autorités inférieures bien plus qu'à l'égard des fonctionnaires supérieurs.

On connaît la rigueur, justifiée d'ailleurs, du fisc : il s'agit des finances publiques. Et pourtant, une circulaire du Ministère des finances de France, du 8 juin 1851, n° 450, porte :

« L'Administration a un intérêt réel à ce que la répression, indulgente sans faiblesse et ferme sans rigueur, ne soit point exagérée. Une simple contravention dépourvue de toute intention de fraude ne doit jamais être poursuivie avec rigueur. Il faut montrer un esprit de conciliation... »

Voilà des principes de bonne administration dont l'application devrait être recommandée et généralisée : en reprenant le particulier que l'autorité croit en faute, avant de provoquer des poursuites, on donne au moins au contrevenant le temps de reconnaître et de réparer ses torts, ou de démontrer qu'il n'y a rien à lui reprocher : que peut-on désirer de plus?

Récemment encore, le Ministre de la justice de la République française critiquait « le nouveau genre de contravention appelée communément : contravention au vol ».

Les regrettables méprises amenées par ce mode de constatation des infractions ont provoqué des protestations énergiques : celles-ci, heureusement, venaient de personnes qui, par leur situation et leur indépendance, savaient parler haut et se faire entendre des autorités judiciaires aussi bien que des autorités administratives ; il s'agit des propriétaires d'automobiles.

M. le Ministre de la justice énonçait ensuite quelques recommandations absolument rationnelles : « Ces règles, disait-il,

doivent être les mêmes dans tous les cas analogues » ; et il concluait : « On ne verra plus des justiciables traduits devant la justice répressive sans avoir jamais eu même connaissance du procès-verbal relatant les circonstances de la contravention relevée ».

La loi du 5 mai 1888 confère aux délégués du Gouvernement chargés de l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, le droit de constater les infractions aux lois et arrêtés sur la matière par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire.

Mais elle donne aux personnes mises en cause des garanties spéciales : le procès-verbal doit être dressé, autant que possible, séance tenante ; copie doit en être remise au contrevenant dans les vingt-quatre heures, au plus tard, de la constatation de l'infraction.

Il n'y a pas de raison pour tarder à généraliser cette disposition aux procès-verbaux dressés en toutes matières.

On voit des autorités administratives dresser des procès-verbaux pour des infractions que le simple bon sens suffit à faire déclarer imaginaires et elles réclament implacablement des poursuites répressives avec une passion dont on s'abstient dans des affaires de haute gravité.

15. — Dans les affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer, l'Administration se prononce souverainement, sans être tenue d'avertir ou d'entendre le particulier intéressé, même lorsqu'elle est juge et partie. Elle ne s'expose à aucune responsabilité, en fait, sinon en droit.

En fait aussi, tout cela se passe sans que l'Administration daigne communiquer ses dossiers, sans aucune forme de procédure : le droit de pétition ne suffit pas évidemment.

Exceptionnellement, certaines lois imposent à l'Administration l'obligation d'entendre les intéressés : l'article 76 du règlement de 1884 sur la police des mines, par exemple.

Ce devrait être un principe de droit et d'ordre social, comme c'est un principe de justice élémentaire, une garantie de bonne administration, à laquelle il ne devrait être dérogé qu'en cas d'urgence constatée et très exceptionnellement.

16. — Une autre source de vexations réside dans l'abus de la constitution de partie civile : les administrateurs communaux plaident aux frais des contribuables et ils peuvent s'en donner à cœur joie.

Un procès-verbal sera dressé sous un prétexte quelconque, au besoin en vertu d'un règlement ou d'un arrêté pris pour la circonstance; même en l'absence de tout préjudice, sous le prétexte de faire respecter la loi, la commune se portera partie civile; elle ira en appel, puis en cassation.

Une suite ininterrompue d'échecs ne l'arrêtera pas ; elle dressera un nouveau procès-verbal et recommencera, pour peu que le Parquet s'y prête.

Le particulier eût-il la chance de se tirer d'affaire, ce n'en serait pas moins une victoire à la Pyrrhus.

On a vu des conseils communaux, avant même que le Parquet eût donné suite à un procès-verbal, décider unanimement de se porter partie civile et d'un même contexte (donc sans soupçonner ce que déciderait le premier juge), prendre la résolution de poursuivre l'affaire en appel et en cassation.

C'est non seulement injurieux pour l'autorité judiciaire, mais contraire aux intérêts généraux de la commune que de prendre une décision sans savoir pourquoi : de telles résolutions ne devraient-elles pas être annulées d'office ?

Un particulier est poursuivi pour avoir effectué un travail à moins de dix mètres de la voirie. A grand renfort de plans, après avoir comparu à quatre audiences, on lui permet, en appel, de démontrer que la voie publique la plus proche se trouve à bien plus de dix mètres : que de frais, d'ennuis, de temps perdu! Le tribunal ne peut qu'adresser une semonce au garde-champêtre, auteur du procès-verbal.

17. — Ce qui est affirmé au procès-verbal fait preuve : le verbalisant a la partie belle, car le prévenu se trouve dans la nécessité de renverser cette preuve, alors que les faits se sont passés peut-être sans témoins ; ou bien encore, les témoins craignant de se mettre mal avec un garde-champêtre redouté, n'oseront contredire celui-ci. Ce pourrait être pis encore.

Pourquoi ce privilège aux agents verbalisant?

Leur autorité personnelle se double déjà du prestige qu'exerce sur les tribunaux tout agent officiel, surtout lorsqu'il se présente couvert d'un képi galonné.

Parfois, le procès-verbal n'est pas l'œuvre de l'agent qui le signe : il est rédigé par autrui et la preuve en serait aisément faite : il suffirait que le juge invite le garde à rédiger à nouveau le procès-verbal sous ses yeux.

Le privilège d'être cru sur leur simple affirmation devrait

être enlevé aux agents de l'autorité : leur affirmation vaut-elle mieux que celle de la personne la plus digne et la plus respectable ?

On objectera, comme pour la défense de tous les privilèges, — comme on le faisait pour justifier le maintien de la torture à titre de moyen d'instruction criminelle — qu'il serait sans cela impossible d'assurer la répression des infractions.

N'y a-t-il pas cent moyens de preuve à la disposition du verbalisant?

Puis, que d'iniquités judiciaires commises à l'abri de ce privilège? Comment veut-on qu'un particulier, incriminé à tort, puisse, dans ces conditions, faire reconnaître son innocence? La partie n'est pas égale.

La plupart du temps, l'existence de l'infraction pourra toujours être constatée par les traces qu'elle aura laissée.

L'influence morale qu'exerce sur le tribunal ou sur les autorités supérieures quiconque est revêtu d'un mandat public, si modeste soit-il, est plus que suffisante pour faire pencher la balance du côté du verbalisant, en cas de doute.

En Angleterre, les procès-verbaux dressés par la police restent secrets : personne, pas même le magistrat, n'en a connaissance. Les agents se bornent à reproduire de vive voix, à l'audience, le résultat de leurs recherches.

Aujourd'hui, des appareils photographiques portatifs d'un emploi aisé sont à la portée de toutes les bourses et de toutes les intelligences : leur usage est tout recommandé pour constater matériellement et exactement la substance de beaucoup d'infractions.

18. — Soit par une précision méticuleuse, excessive, soit par l'emploi, au contraire, de termes vagues et prêtant à une interprétation extensive illimitée, certains règlements donnent toute facilité aux poursuites abusives et en arriveraient à embrasser presque tous les actes de la vie privée.

Appréciant un projet de règlement communal d'Anvers sur le minimum de salaire, la *Chronique des travaux publics*, du 7 novembre 1909, n'hésitait pas à déplorer les dispositions de ce projet « sévères et tracassières, vexatoires, draconiennes et compliquées ».

Une circulaire ministérielle du 25 octobre 1908 n'est pas moins sévère en appréciant les agissements auxquels la servitude de reculement sert de prétexte.

Un règlement porte : Nul ne pourra faire aucune plantation, aucun dépôt permanent, ou *ouvrage quelconque* sans en avoir obtenu l'autorisation.

Si l'on prend ce texte à la lettre, c'est la suppression radicale de la liberté de faire tout travail, même d'entretien, à son immeuble, sans se plier au bon plaisir de l'administration.

Tel n'a pas été certainement l'intention de ceux qui ont rédigé et voté ce texte.

19. — On s'imagine avoir donné une précieuse garantie aux citoyens, l'article 107 de la Constitution déclarant que « les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

C'est une garantie plus théorique que pratique, car elle ne met pas à l'abri de poursuites injustifiées, elle n'assure même pas la réparation du mal que les poursuites intempestives auront causées à un particulier. Puis, combien de fois la simple opportunité, la légitimité en fait, des poursuites ne sont-elles pas uniquement en cause, bien que le principe, la légalité ne soient pas contestables, Alors, les tribunaux ne peuvent que se déclarer incompétents.

20. — Nous voudrions trouver quelques moyens qui, sans bouleverser notre droit national, sans exiger trop d'innovations, simplement par un usage plus complet, plus adéquat des armes de défense auxquelles le citoyen peut recourir, seraient de nature à remédier à la situation que nous signalons.

L'autorité supérieure est-elle vraiment désarmée pour venir au secours des particuliers victimes d'agissements condamnables des autorités locales? Nous ne le pensons pas.

L'ordre public et l'intérêt général ne sont-ils pas compromis pour ces excès de pouvoirs dont nous avons cité quelques exemples?

D'autre part, dans son commentaire de la loi provinciale, M. Bauwens rappelle, page 129, que la *Revue communale*, examinant le droit d'intervention du gouverneur dans les conflits d'ordre local, en dehors des cas formellement prévus par les lois et les règlements, dit, à bon droit (1894, 353) : « Nous croyons que le chef de la province peut interposer son *autorité* dès qu'un problème d'ordre administratif est débattu entre communes et établissements publics qui font appel à son bienveillant concours. Le caractère même de ses fonctions le

désigne comme intermédiaire ou *conciliateur naturel* de *tous* les différends d'ordre administratif qui naissent dans les limites de sa circonscription. »

Est-ce seulement entre communes et établissements publics que le gouverneur a le droit et le devoir d'interposer son autorité pour trancher des différends ? Nous ne le pensons pas. En fait, cette intervention est chaque jour sollicitée par des particuliers qui ont à se plaindre des administrations locales.

Certes, intelligemment comprise et exercée dans toute son étendue, avec une réelle autorité morale, avec cœur et conviction, avec un sentiment profond et juste de l'équité, cette partie de la mission du gouverneur de la province serait la plus chevaleresque, la plus utile, comme aussi la plus délicate ; dans bien des cas, elle lui assurerait des titres à la plus vive reconnaissance des faibles et des opprimés. En usant de ces pouvoirs de conciliation, le gouverneur serait souvent dispensé de faire appel aux mesures de rigueur que la loi confère expressément aux administrations supérieures, mais qu'il ne faut employer qu'à la dernière extrémité, en cas d'insuccès de la conciliation.

De plus en plus, les mesures de rigueur répugnent : les autorités supérieures hésitent à sévir, si ce n'est en cas de nécessité justifiée.

Malheureusement, quand un particulier est en lutte avec une autorité administrative, l'intérêt public est souvent malaisé à établir à suffisance pour légitimer, sans conteste, l'intervention de l'autorité publique.

21. — Si l'autorité supérieure n'y prend garde, les citoyens seront amenés à constituer des associations privées pour la défense générale de leurs droits de leurs libertés menacés par les administrations publiques. Leur isolement les laisse faibles et désarmés : unis, s'entre-aidant les uns les autres, ils seront forts.

Dans les grandes villes, ne voyons-nous pas se créer une police privée à côté de la police officielle ?

A Paris, les fantaisies des « demoiselles du téléphone » n'ont-elles pas provoqué la création d'une « Ligue des abonnés » qui a réussi à faire comprendre à ces agents du Pouvoir que le téléphone était au service des abonnés ?

Chez nous, quels succès n'ont pas obtenus les associations de cyclistes, d'automobilistes, de pêcheurs à la ligne, d'indus-

triels, de commerçants et d'agriculteurs pour des intérêts parfois bien minces?

22. — En somme, il conviendrait, pour atténuer les inconvénients signalés ci-dessus :

De donner à chaque citoyen des voies de recours contre les actes des autorités locales dont il croirait avoir à se plaindre ;

De mettre chacun à même d'agir préalablement à l'exécution de ces actes;

De s'efforcer d'accroître le sentiment de la responsabilité morale chez les administrateurs publics et subsidiairement d'instaurer une responsabilité civile efficace;

De développer la pratique de la police préventive de préférence à la police répressive ;

D'organiser, dans les affaires qui intéressent personnellement les citoyens, une procédure d'instruction qui permette à chacun de faire valoir ses droits et ses intérêts contradictoirement avec l'administration en cause;

D'appeler l'attention du Parquet sur l'opportunité de ne pas donner suite à la légère aux procès-verbaux, notamment pour des peccadilles sans importance et qui ne causent aucun préjudice;

D'enlever au procès-verbal toute valeur probante par lui-même, et de moderniser le mode de constatation des infractions;

De généraliser la notification des procès-verbaux aux délinquants dans les vingt-quatre heures;

D'améliorer la rédaction des règlements, notamment dans le sens d'un respect plus complet des droits du citoyen ;

De développer l'intervention conciliatrice des autorités supérieures dans les conflits entre autorités inférieures et particuliers.

---

3. Hygiène

British Administrative Methods for Repressing the Adulteration of Food

RAPPORT

PRESENTED

BY **Richard A. ROBINSON**

Barrister at Law,

Chief of the Weights and Measures Staff of the County Council of Middlesex.

RÉSUMÉ.

Le rapport a pour objet d'exposer sommairement les moyens employés en Angleterre pour prévenir et réprimer la falsification des denrées alimentaires.

Certaines autorités locales sont principalement chargées de ce soin. Leurs attributions à cet égard consistent dans : 1° la nomination d'experts chargés des analyses; 2° la recherche d'échantillons de denrées et l'inspection de celles-ci; 3° la répression des infractions à la loi ; 4° le paiement de toutes les dépenses résultant de ces services ; 5° l'envoi d'un rapport sur leur activité au Local Government Board.

Le pouvoir central exerce un pouvoir général de contrôle sur l'action des autorités locales et procède lui-même à certaines inspections spéciales.

The purpose of this paper is to give a brief account of some of the methods by which, under the laws in force in Great Britain, the work of repressing the adulteration of food is carried on by local public authorities. I must not be understood to suggest that the British system is a perfect model. I have, however, thought that an account of some of our methods such as they are may interest this Congress, especially as the powers possessed by administrative authorities in Great Britain are in many respects less wide and less drastic than in some other countries, and in consequence much depends on the efficient exercise of the powers which they have.

Legislation dealing with the adulteration of food has three objects :

1° Protection of the consumer from injury to health ;

2° Protection of the consumer from financial injury or, as it might be expressed, from injury to pocket;

3° Protection of honest industry from unfair or illegitimate competition.

In Great Britain the Sale of Food and Drugs Acts are intended to achieve in some measure each of these three objects. But they are only directed to the first, the protection of the public health, in so far as danger to the public health arises from the addition of adulterants to articles of food or to drugs. The very important effect on the public health of the sale or exposure of unsound, decomposed or bacteriologically objectionable food comes within the scope, not of the Sale of Food and Drugs Acts, but of the Public Health Acts, which in many districts are not administered by the same local authorities as those administering the Sale of Food and Drugs Acts. Where the authorities are not the same, the local authority for health is usually the council of a borough or district, and the local authority for adulteration is the council of the county, in which many districts and boroughs are often included.

It is my purpose not to deal with the question of unsound or decomposed food, but only with the methods employed for repressing the *adulteration of food*, in which I include the following :

1° The addition to any article of food, before sale, of any ingredient which should not properly be added;

2° The abstraction from any article of food, before sale, of any ingredient which should not properly be abstracted.

3° The sale of any article of food under a name or description which should not properly be applied to it.

Administrative Authorities.

The public authorities directly and primarily charged with the task of suppressing the adulteration of food in Great Britain are certain local municipal authorities. These local municipal authorities are for the most part the town councils in the more important towns (143), and the county councils (61) in the less important towns and the more rural areas, while in London the City Corporation and the twenty-eight metropolitan borough councils are the authorities, not the London

County Council. The duties of these local authorities include the following :

1° To appoint public analysts;

2° To arrange adequately for the purchase of samples of food and drugs, and for the making of inspections;

3° To take any necessary action (including the institution of legal proceedings through their officers) when from the analyst's report or in some other way *prima facie* evidence of an infringement of the law has been obtained ;

4° To defray all administrative expenses so incurred and to charge such expenses to the general rate levied in the district of the local authority;

5° To report regularly on their administration to the Local Government Board.

DUTIES OF LOCAL AUTHORITIES.

1. *Appointment of Public Analysts*

The law does not require that any specified educational test shall be satisfied by persons before they may be appointed as public analysts. But the Local Government Board by the exercise of its power to sanction or forbid proposed appointments has been able to secure a high standard of efficiency in public analysts. This is an excellent instance of the wisdom of trusting to sound administration rather than of attempting to prescribe rigid conditions by legislation. A very satisfactory curriculum of instruction has been drawn up by the Institute of Chemistry, an examining body which is independent of Government control or support, and nearly all persons desiring to be appointed as public analysts undergo this course of training in approved colleges or under the tuition of Fellows the Institute of Chemistry, and pass the examination of the Institute. Many analysts are also graduates in Natural Science or Philosophy at British or German Universities.

Most of the public analysts are analytical chemists in private practice and conduct analyses, of samples submitted to them by the local authority, in their own laboratories. Usually they are remunerated on a scale, according to the number of samples analysed. In a very few instances only are public analysts required to give their whole time to the service of the local authority appointing them, while the number of muni-

cipal laboratories is extremely small. There are in England and Wales 233 authorities appointing public analysts, but the number of these officials is perhaps not more than 200, as in some instances an analyst holds appointments under more than one local authority. A small number of local authorities have appointed more than one analyst. A public analyst is required personally to sign a certificate of analysis of each sample submitted to him. No provision is made, as in France, for public analysts to receive the assistance of tasters or other experts and in Great Britain it would probably be deemed illegal for a local authority to incur expenditure by paying fees to such persons. The British system is probably more costly on the whole than that which has been adopted in France, where, as I understand, the work of analysing samples under the Act of August 1st 1908 is conducted in a comparatively small number of approved laboratories, about 30 in all. And British analysts cannot « specialise » in one branch of food analysis as is possible in a large and busy laboratory such as that working for the Service de la Repression des Fraudes in Paris. Against this, however, must be set the difficulty of ensuring that all samples are placed in the hands of the analyst before there is time for decomposition or any chemical change to set in. This difficulty must be greater in proportion as the number of public analysts' laboratories is less. It may be convenient to mention here that in Great Britain a chemical preservative is not, as in France, added to samples of milk at the time of purchase and efforts are always made to reduce as much as possible the time that elapses between the purchase of any sample and its submission to the public analysts.

In Great Britain it is not found that there is necessarily any practical disadvantage, apart from financial considerations, in the system of entrusting private practitioners with the duty of acting also as public analysts. But there can be little doubt that money would be saved if there were one approved public laboratory for the whole of London and similar economies could be effected in other parts of England if the law were suitably amended.

The great efficiency of the public analysts appointed by local authorities is well shown by the fact that in spite of the very large number of samples analysed by them annually (95,000) in 120 cases only, last year, did defendants in prose-

cutions exercise their right of requiring the reserved part of the sample to be analysed at the Government Laboratory, and in only 16 cases did the result of this analysis differ from that obtained by the public analysts.

2. *The purchase of samples and making of inspections.*

Within certain limitations prescribed by Statute local authorities may arrange for inspections to be made and samples of food and drugs to be purchased by, or under the direction of, any of the following officers :

1° Medical Officer of Health or Sanitary Inspector.
2° Inspector of Weights and Measures.
3° Officer of Police.

In about 140 administrative areas the work is performed by medical officers or sanitary inspectors; in about 25 by inspectors of weights and measures; and in about 70 by the police.

At one time it was the practice in the districts of certain local authorities for sampling officers to be remunerated in proportion to the number of prosecutions brought at their instance before the Magistrates. This objectionable system no longer obtains and inspectors and other officers of local authorities are now remunerated by salary irrespective of the number of convictions obtained.

The approval of the Local Government Board has to be obtained when a local authority proposes to fix or to alter the salary of a medical officer or of a sanitary inspector. No such approval is required in respect of an inspector of weights and measures. Medical officers and sanitary inspectors (in some districts only) have a certain security of tenure in that they cannot be dismissed without the assent of the Local Government Board. Inspectors of weights and measures have no such security of tenure and may be dismissed by a local authority. It is becoming recognised as desirable that all municipal officers whose duties include the regulation of trade operations — which at times must bring them in conflict with elected councillors of their authority — should have some security of tenure such as is guaranteed by a power of veto vested in a Central State Department.

The duties of the sampling officer or inspector are 1° to make purchases of samples, personally or by an agent, 2° to submit part of the article purchased to the public analyst,

3° to institute legal proceedings (with the general or specific consent of the local authority appointing him) when there appears to be evidence of adulteration.

Usually the duties of a sampling officer or an inspector include other administrative work, such as the inspection of weights and measures or the inspection of nuisances or police duties as the case may be, in addition to work under the Sale of Food and Drugs Acts. In some instances, however, local authorities find it desirable and possible to instruct certain officers to devote the whole of their time to the work of suppressing the adulteration of food. In some instances certainly, perhaps in all, this is found to be the most satisfactory method as an officer becomes a « specialist » in the technicalities of his work.

Inspectors have no power as in some countries to *take* samples from shops without purchasing, nor to take a sample from a cart or other vehicle, or from the basket on the arm of an errand boy while articles of food are being carried for delivery to a purchaser. For this reason it is often desirable and in many districts is now customary that purchases be made on the inspector's behalf by agents who are likely to be regarded by the vendor as ordinary customers and will not be suspected of being the Inspector's agents. For the same purpose of allaying the vendor's suspicions, articles other than that which is to be analysed are often purchased at the same time. When purchases are made by such agents the practice is for the agent after paying for and receiving the article to come to the door of the shop and give a signal to the inspector, who then appears, declares himself to the vendor and proceeds to divide the sample and to seal it in accordance with the law.

During recent years it has been found necessary in some districts for inspectors to arrange for the analysis of a series of samples bought from a shop by persons acting as ordinary private purchasers, the vendor being in ignorance of the fact that the articles are to be analysed. In this way an inspector is able to find out whether regular and fraudulent adulteration is being practised and whether this practice is common to all the employers in the shop or the act of a particular salesman only. He is thus able to arrange eventually for a sample to be purchased in conditions likely to enable him to institute a prosecution successfully against the person actually respon-

sible for the fraud. In my own district, the County of Middlesex, this plan is widely and successfully employed especially for the suppression of the fraudulent practice of selling margarine as butter. The necessity for the series of purchases arises from the fact that some fraudulent vendors regularly sell margarine or adulterated butter to their regular customers and pure butter to any stranger for fear lest he prove to be the agent of an inspector. When a series of purchases has been made the purchaser comes to be treated as an ordinary customer and then an adulterated article is sold to him. In due course the inspector follows his agent into the shop, divides and seals the sample, and if the sample proves to be adulterated a prosecution follows. It is to be understood that prosecutions can only result from the purchase of articles by the inspector's agent when, immediately after the purchase, the sample is divided and sealed in accordance with the Statute and the vendor informed that the article has been purchased for analysis by the public analyst.

The system of purchasing test samples without the formalities of the Statute lends itself admirably to a system of co-operation between local authorities and private residents in their districts, or between county councils and the district councils in the county. A few local authorities have publicly announced their readiness to submit to the public analyst as informal samples for analysis at the expense of the municipality samples of food wich may be brought to them by private persons suspecting adulteration. It should be mentioned that any person has the right to submit samples for analysis directly to the public analyst for his district, who is entitled to charge them 10/6 for each analysis, but the use made of this right by the public is extremely small. Co-operation between private consumers and local authorities on the lines which have been indicated is, however, a growing and useful practice which is capable of still more extension. There is virtually no co-operation with trade associations.

The number of samples to be purchased in any area is a matter for the discretion of the local authority. Local authorities for the most part are quite willing to arrange for the analysis of an adequate number of samples in spite of the additional expense which is entailed. If there is any notable slackness on the part of a local authority it is the

practice of the Local Government Board to suggest more active administration, a suggestion which in nearly every case is promptly adopted. If, however, a local authority is recalcitrant, the Local Government Board has power to take samples and administer the Act in the district of a local authority at the authority's expense. This is a power wich it is rarely necessary to exercise.

In the year 1908 over 95,000 samples of food and drugs were purchased by officers of local authorities in England and Wales for analysis by public analysts. The samples averaged one in every 340 of the population (as determined by the last census) for the whole country. Of these 8.5 % were reported to be adulterated or not ot of the nature requîred.

3. *Consideration of infringements.*

In England and Wales (unlike France and Scotland) there are no public prosecutors or procurators whose business it is to institute proceedings for such offences as the adulteration of food. All legal proceedings in connection with adulteration are instituted in the name of the sampling officer or inspector at whose instance the discovery of the sale of an adulterated sample has been made. The local authorities may, and in some cases do, give their officers a general authority to institute proceedings or to refrain from instituting proceedings as such officers may think fit, whenever from a public analyst's report or otherwise a sampling officer has obtained prima facie evidence of an infringement of the law. When legal proceedings are not instituted a written warning is often given to the person concerned. Other local authorities prefer to investigate and consider the circumstances of every reported infringement before authorising the institution of legal proceedings. The local authority is not in any case entitled to interrogate the suspected person. In Great Britain a very clear distinction between administrative and judicial functions is observed and it is held that the proper place for any such interrogation or investigation is a court of law. It is considered improper before trial to ask questions of any suspected person unless a clear intimation is given to him at the outset that he is not obliged to reply and that his answers may be used in evidence against him at his trial.

While some local authorities regularly inform vendors of samples of the result of the analysis, whether this be favourable or unfavourable, they are under no obligation to do so, and in most districts the vendor of sample is never informed when the analysis is satisfactory and is only informed of an unsatisfactory analysis by receiving a summons to appear before a magistrate. One advantage in informing a retail vendor that a sample sold by him has been found to be adulterated lies in this, that he then has the opportunity of asking the sampling officer to take samples of the article as supplied to him by the manufacturer or wholesale merchant. Most sampling officers are willing, although not compelled by law, to make this investigation, and many frauds have been traced to their authors by this voluntary co-operation between traders and officials. In Great Britain, help is not commonly given to local authorities by associations of tradesmen.

The principle involved in the *expertise contradictoire* which has been adopted in France is quite unknown in British administration. The result is that while sometimes an innocent person is put upon his trial and is under the disagreeable necessity of satisfying the magistrates of his innocence, his case is never prejudiced before it goes into court by statements which have been wrung from him in a preliminary enquiry.

Some abuses have been known to result from the system adopted by some local authorities of considering infringements in a semi-judicial manner before authorising a prosecution, as the members of the local administrative councils are not infrequently either vendors of food themselves or friends or trade rivals of the tradesmen in the district. This abuse cannot exist if, as in the case of the county council which I serve, the members of the committee considering the infringements always remain, by their own wish, in ignorance of the identity of the suspected person.

The system of giving sampling officers a full general authority to institute prosecutions or not as they think fit is found sometimes to work well, but clearly it places a very heavy responsibility upon the officer and its success must entirely depend upon his good sense and integrity.

When from the analyst's report it appears that an adulterated sample has been sold or when it appears to the sampling

officer (or the local authority, as the case may be) that there is sufficient *prima facie* evidence to justify, not the conviction of the suspected person, but the investigation of the case by a magistrate in a court of criminal jurisdiction, the officer, or a solicitor acting on is behalf, describes the facts in a few words to a local magistrate who then issues a summons calling on the suspected person to appear before him on a stated date. At the hearing, the sampling officer sometimes acts as his own advocate. Sometimes he is represented by a solicitor or barrister. The officer gives evidence of the facts and hands in the certificate of the public analyst.

If the public analyst's analysis is disputed, the hearing of a prosecution may be adjourned at the request of the defendant, in order that a reserved portion (third part) of the sample may be analysed at the Government Laboratory.

Sampling officers, although they have usually had little or no education or training in the principles and practice of the law, readily acquire in many cases considerable legal knowledge and skill. On the whole it is probably fair to state that sampling officers and inspectors succeed remarkably well in placing their case before the magistrates. If a prosecution seems likely to present some special difficulty, the inspector is usually represented in court by a solicitor or barrister.

4. *Payment of expenses of administration.*

The local authority has power to incur necessary expenses for the administration of the Sale of Food and Drugs Acts and (subject to qualification in exceptional cases) the general statement may be made that these expenses are raised and paid for through the rates levied in the administrative area. The chief expenses are the following :

1° Salaries of inspectors or sampling officers.

2° Salary or fees of public analyst.

3° Cost of purchase of samples, bottles, tins, labels, seals and the like.

4° Travelling expenses.

5° Office expenses, stationery and general expenses of administration.

6° Cost of obtaining summonses and other legal charges.

As a set-off against the above expenses it is usual for magistrates when convicting persons charged with adulteration to

order them to repay to the prosecuting authority the analyst's fee, the costs of the summons, and other necessary costs of the prosecution. In addition, the fines imposed by magistrates in such cases are in some circumstances payable indirectly to the administrative authority. It is impossible to state with any accuracy the total expenditure incurred by local authorities in Great Britain in the administration of the Sale of Food and Drugs Acts, for the reason that the greater number of the officials engaged are paid a salary which includes a number of other duties. With respect to travelling expenses and general expenses of administration, some local authorities make allowances to their officers to cover all such expenditure. This practice is not found to give universal satisfaction and obviously it has the disadvantage that an officer is encouraged to arrange his work in such a manner as will permit him to derive the greatest personal advantage from his allowances. When officers are reimbursed their actual expenses there is no danger that efficiency will by impaired by any such motive.

5. *Reports on administration.*

Public analysts are required to report regularly in a specified form on their work to the local authority appointing them and local authorities are required to report yearly to the Local Government Board. The Local Government Board collects and collates the statistics with which it is furnished by local authorities, and annual reports are presented and issued by that Department to the public. From time to time interesting and valuable reports on special aspects of their administrative work under the Sale of Food and Drugs Acts are prepared and issued by some local authorities.

DUTIES OF CENTRAL AUTHORITIES.

The duties and powers of the central departments of the State include the following :

1° To sanction or to forbid proposals by local authorities for the appointment or dismissal of public analysts, (Local Government Board).

2° To purchase samples, or to make inspections, in the district of a lax or negligent local authority and to recover the expense from that authority, (Local Government Board).

3° To make certain inspections (e. g., of margarine facto-

ries, which local authorities are not authorised to make, Board of Agriculture or Local Government Board).

4° To collect statistics and publish reports bearing on the adulteration of food. These reports have no statutory or legal effect, (Board of Agriculture or Local Government Board).

5° To make regulations for the guidance of public analysts and magistrates with respect to the constituents of milk, butter and cheese, (Board of Agriculture).

6° To make analyses when the analysis of the local public analyst is disputed, (Government Laboratory under Board of Inland Revenue).

7° To take for analysis samples of imported dairy produce at the ports of entry, (Board of Agriculture and Commissioners of Customs).

The central departments of the State have virtually no power to amplify the law or facilitate its administration by means of regulations. Thus they have no power to fix standards of purity or quality, or to frame definitions, or to prohibit the presence of any ingredient, or to allow or forbid any process of manufacture, or to prescribe the conditions of sale, or the terms of any declaration which may be made on a label or by advertisement. Nor have they any power to prescribe methods of analysis nor to pronounce authoritatively on the question whether or not any given article is injurious to health. In each and all of these matters the local authority and its officers are required to exercise their judgment and in the event of a prosecution the magistrates hearing the case are expected to determine the merits of each prosecution according to the evidence submitted. Reports on food adulteration are from time to time compiled and published by the Local Government Board; but these reports, while furnishing valuable information, have no statutory force.

The absence of legal definitions or standards has had this result, that in Great Britain milk and butter (for which regulations have been made by the Boord of Agriculture, *vide supra*) form an exceptionally large proportion of the samples of food taken for analysis. Thus, in 1908, out of over 95,000 samples taken, approximately 45,000 or 47.37 per cent were milk, and 20,700 or 21.37 per cent were butter, the remaining 29,300 samples including all other articles of food and drugs.

Ordinamento dei servizi di igiene pubblica a Milano.

RELAZIONE

DEL PROF. CAV. UFF. **Guido BORDONI UFFREDUZZI.**
Medico-capo della città di Milano.

Résumé.

L'Office d'hygiène de Milan a ceci de particulier, que tous les services d'hygiène publique et de santé sont centralisés dans un seul bâtiment : le Palais de l'hygiène est sous la direction unitaire d'un médecin en chef, officier sanitaire de la commune.

Ce bâtiment est situé dans un endroit suffisamment au centre de la ville (Via Palermo, 6).

Au rez-de-chaussée, à droite, se trouve le service de la vaccination publique (1 salon d'attente, 2 salles de vaccination : 1 pour hommes, 1 pour femmes et enfants, 1 salle de services administratifs du contrôle de l'application de la loi sur la vaccination et la revaccination obligatoires) ; à côté se trouve une salle pour visites et secours urgents ; à gauche et derrière se trouvent les locaux du laboratoire chimique et du laboratoire bactériologique.

Au premier étage se trouvent les diverses sections de l'Office : 1 salle de réunions et conférences et 1 salle de visite des postulants aux emplois communaux et des écoliers.

Au deuxième étage, il y a, à droite, les appartements du médecin en chef, et, à gauche, la section des ingénieurs sanitaires.

L'Office d'hygiène comprend les sections suivantes :

1° Prophylaxie des maladies infectieuses ;

2° Contrôle des denrées alimentaires (avec annexes, les laboratoires chimique et bactériologique) ;

3° Surveillance hygiénique des écoles ;

4° Assistance médicale (inspecteur des districts médicaux) ;

5° Technique dans ses rapports avec l'hygiène ;

6° Police vétérinaire.

La caratteristica principale dell'Ufficio d'igiene di Milano è questa : che tutti i servizi di igiene pubblica e di sanità si trovano riuniti in una stessa sede, Palazzo d'Igiene, e sotto l'unica direzione del Medico-capo, Ufficiale Sanitario del Comune.

Il pianterreno del fabbricato, che è situato in luogo abbastanza centrale (via Palermo, 6), è occupato a destra dal servizio di vaccinazione pubblica, che dispone di un salone d'aspetto, di due sale per la vaccinazione (1 per gli uomini e 1 per le donne e bambini) di una stanza per le registrazioni e pel casellario di controllo dell'obbligo legale della vaccinazione e rivaccinazione; attigua vi è un'altra sala per visite e soccorsi d'urgenza; a sinistra e posteriormente vi sono i locali del laboratorio chimico e del laboratorio batteriologico, il quale si distacca alquanto dalla parte posteriore dell'edificio.

Nel 1° piano sono situate le diverse sezioni dell'Ufficio, una sala per riunioni e conferenze e una per le visite del personale che concorre a impieghi municipali e degli alunni delle scuole. — Il 2° piano è occupato a destra dall'appartamento del Medico-capo e a sinistra dalla Sezione di Ingegneria sanitaria.

*
* *

L'Ufficio d'igiene consta di diverse sezioni :

I. — Profilassi delle mallattie infettive.

II. — Vigilanza igienica degli alimenti e bevande (cogli annessi laboratori chimico e batteriologico).

III. — Vigilanza igienica delle scuole.

IV. — Assistenza sanitaria (Ispettorato delle Condotte).

V. — Ingegneria applicata all'igiene.

VI. — Polizia Veterinaria.

1. — *Profilassi delle malattie infettive.*

A questa sezione sono annessi l'Ospedale di isolamento per le malattie infettive e lo stabilimento municipale di disinfezione contiguo a detto Ospedale.

Il servizio di profilassi delle malattie infettive procede in questo modo. — Appena pervenuta all'Ufficio di igiene una

denuncia di malattia infettiva (1) uno dei medici addetti a questa sezione (munito di vestaglia disinfettata e di cartine con sublimato per la disinfezione delle mani) si reca a domicilio del malato per verificare la malattia e per prescrivere colla famiglia le norme di profilassi del male e quelle per l'isolamento a domicilio.

Quando si tratta di vaiolo, scarlattina, difterite, e se il malato è povero e la famiglia consente, provvede invece al trasporto di esso all'Ospedale d'isolamento per mezzo di speciali vetture automobili municipali.

L'Ufficio d'igiene ha preparato in foglietti a stampa le norme principali di difesa contro le più comuni malattie infettive e uno di questi foglietti viene lasciato presso ogni famiglia dei malati, insieme a due vestaglie, una pel medico curante, e l'altra per la persona di famiglia che assiste il malato.

In ogni caso poi viene affisso sulla porta di ingresso dell'abitazione un cartello, col nome della malattia, per avvisare il pubblico que ivi è un caso di malattia l'infettiva. — Se tsolamento è fatto a domicilio, un controllore speciale, addetto a questa sezione, si reca saltuariamente al domicilio degl'infermi, per verificare se l'isolamento viene rispettato, e nei casi in cui ció non è, si applica il sequestro di rigore, tenendo fuori della camera del malato, in permanenza, un agente municipale (a spese della famiglia) per tutto il tempo che dura la malattia. — Presso la famiglia dell'infermo l'Ufficio d'igiene lascia anche un sacco per la biancheria sporca, che ogni 6-7 giorni si preleva e si porta allo Stabilimento di disinfezione. In certi casi peró, quando, cioè, lo spazio e le condizioni della famiglia lo consentono, la disinfezione della biancheria si opera nel domicilio stesso del malato, mediante bagno di sublimato corrosivo al 2 per mille sotto la vigilanza del personale disinfettatore.

All'Ospedale d'isolamento vengono ricoverati i casi di vaiolo, scarlattina e difterite, e in via straordinaria quelli di altre gravi

(1) Sono obbligatorie le denuncie di morbillo, scarlattina, varicella, vaiolo, difterite, febbre puerperale, tifo addominale, tifo petecchiale, colera, febbre gialla, peste bubbonica, tubercolosi polmonare, nelle abitazioni collettive e nelle latterie, o dopo morte, o in seguito a cambiamento d'alloggio ; malaria, pellagra, sifilide da baliatico rabbia canina e morsicatura da cani sospetti.

infezioni, che possono richiedere isolamento speciale lungi dalla famiglia. Quest'Ospedale è costruito a padiglioni, ciascuno dei quali serve per una delle anzidette malattie. Vi è inoltre un padiglione speciale *d'osservazione*, dove vengono accolti gli infermi a diagnosi dubbia, fino a che questa non è bene accertata, e una baracca grande, per contagi straordinari.

Quest'Ospedale è gestito direttamente dal Municipio ed è quindi considerato un vero ordigno di difesa contro le malattie infettive, come lo stabilimento di disinfezione.

Finita la malattia, se il malato guarisce, il medico curante deve mandare all'Ufficio d'igiene la dichiarazione di guarigione, la quale viene controllata da un medico di questa sezione, per ció che riguarda ogni ulteriore pericolo di contagio, dopo di che si eseguiscono le disinfezioni dei locali e di tutto ció che venne a contatto dell'infermo. Se questo muore, il cadavere viene avvolto in unlenzuolo impregnato di soluzione di sublimato eil trasporto al Cimitero si fa di notte, senza accompagnamento funebre. Si praticano poi le disinfezioni, come sopra. Nei casi di difterite, l'isolamento si mantiene, anche dopo la guarigione, fino a che l'esame batteriologico del muco faringeo ha dimostrato la scomparsa completa dei bacilli specifici; oltre a ció i medici della sezione provvedono anche alle iniezioni preventive di siero antidifterico nei bambini della famiglia, quando questa consente.

Quando vi sono fratelli o sorelle degl' infermi, che frequentano le scuole pubbliche, o private, essi vengono subito allontanati dalle scuole, per un tempo diverso secondo le diverse malattie, e in ogni caso non vengono riammessi se non dopo che la malattia è terminata e furono eseguite le disinfezioni a domicilio Lo stesso si pratica anche per gli insegnanti e inservienti di scuole, i quali convivano con persone affette da malattie infettive.

La disinfezione dei locali si fa colla soluzione di sublimato corrosivo (5-10 per mille), polverizzato sulle pareti, o versato sul pavimento soffregandolo con spazzole rudi, oppure coi vapori di formaldeide col metodo Flügge, o colla miscela di permangato-formalina, facendo pero sempre in tal caso la disinfezione del pavimento col sublimato. Per evitare ogni possibile scambio di locali o sottrazione di oggetti da disinfettare da parte della famiglia, i locali che devono essere disinfettati vengono prima segnati (dal controllore) con apposito

timbro d'ufficio, e si segnano egualmente, applicandovi speciali timbri di carta, anche e i mobili che si trovano nella camera del malato. Il numero di tali timbri è indicato nell' ordine di servizio, di cui viene munita la squadra dei disinfettatori, permettendo così un controllo esatto degli oggetti da disinfettare in ogni ambiente.

Allo stabilimento di disinfezione (cui è annessa una lavanderia) per la purificazione di tutti gli oggetti che si asportano dalle abitazioni degli infermi si hanno 2 apparecchi a vapore, sistema Schimmel e uno sistema Geneste-Herscher; due camere per la disinfezione coi vapori di formaldeide, una vasca con soluzione di sublimato e una con soluzione di soda bollente; e 2 forni d'incenerimento per le spazzature dell'Ospedale d'isolamento e per gli oggetti di poco valore.

Lo Stabilimento di disinfezione oltre ai servizi strettamente indicati per le malattie infettive, provvede anche alla disinfezione degli oggetti di vestiario, rinvenuti nelle ferrovie e non reclamati, prima che siano posti in vendita, e a quelli che si vendono dai rigattieri, ai quali è proibito di vendere qualsiasi oggetto usato di vestiario, se non è munito di uno speciale sigillo di piombo, che vine applicato a ogni singolo capo, come indizio dell'avvenuto disinfezione nello stabilimento municipale.

Le disinfezioni che si fanno pei casi di malattia, di cui è obbligatoria la denuncia, sono tutte completamente gratuite.

A questa sezione appartiene pure il *servizio di vaccinazione* contre il vaiolo, che si compie nell'Ufficio d'Igiene tutti i giorni durante tutto l'orario d'ufficio.

In Italia la legge stabilisce la vaccinazione obbligatoria nel 1° anno di età e la rivaccinazione fra l'8° e l'11° anno per tutti coloro che vogliono essere ammessi nelle scuole, o ad esami ufficiali, o in instituti di educazione o di beneficenza, o in fabbriche, officine ed opifici industriali di qualsiasi natura.

Per ottenere che questa legge sia rispettata si fa anzitutto la verifica dell'obbligo legale della vaccinazione entro il 1° anno di età sulla base dell'elenco dei nati, fornito dallo Stato civile, mandando inviti ai ritardatari sotto minaccia delle penalità sancite dalla legge.

Una tale verifica si è mostrata in pratica assai efficace per ottenere il rispetto all'obbligo della vaccinazione; per citarne

un esempio, dei bambini nati nel 1906 e residenti a Milano, in numero di 14390, soli 660 si presentarono spontaneamente per la vaccinazione, mentre in seguito all'invito se ne vaccinarono 8095.

Oltre a cio si richiamano all'osservanza della legge, per la vaccinazione, i direttori di scuole, convitti, stabilimenti industriali, eccetera, facendo rivaccinare dai medici dell'Ufficio d'igiene tutti gli scolari, operai, ecc. che non hanno soddisfatto a talle obbligo. E non basta ancora : per mezzo del regolamento locale d'igiene fu imposto l'obbligo della revaccinazione anche a tutti colore che prendono dimora in città, sia stabile che temporanea (ad es. personale di teatri, giostre, serragli, ecc.).

Come complemento di tutte queste misure fu imposto l'obbligo di denuncia anche per la *varicella*, con cui si possono confondere le forme lievi di vaiolo, evitando cosi che tali forme sfuggano all'isolamento e alla disinfezione, facendosi centro di gravi epidemie.

In tal modo ogni anno a Milano per opera dei medici dell' Ufficio di igiene si praticano circa 50,000 vaccinazioni; e si è cosi potuto ottenere, mediante anche l'applicazione rigorosa dell'isolamento e delle disinfezioni, che il vaiolo sia scomparso da Milano, mentre prima si aveva in questa città ogni anno un' epidemia — più o meno grave di questa malattia. — I pochi casi che si verificano talvolta inevitabilmente, per importazione dal di fuori, ora non sono mai seguiti da nessun altro caso di malattia. (Quadro del vaiolo.)

Come appendice della sezione di profilassi delle malattie infettive si puo considerare il *Dispensario Celtico Municipale*, aperto tutti i giorni, dove si curano gratuitamente i malati di forme veneree e sifilitiche. Vi attendono tre medici specialisti.

L'organizzazione completa del servizio di profilassi delle malattie infettive, come sopra è descritto, ebbe inizio nel 1896, col funzionamento dell'Ospedale pei contagiosi e i risultati ottenuti sono veramente quali non potrebbero desiderarsi migliori. Ecco infatti la statistica della mortalità complessiva per la malattie infettive più diffusive e comuni (scarlattina, morbillo, vaiolo, difterite, febbre tifoidea, impertosse e febbre puerperale) divise per quinquenni, nel ventennio 1886-1905 :

1896-90	=	28,25	per 10,000 abitanti
1891-95	=	21,39	per 10,000 abitanti
1896-900	=	11,56	per 10,000 abitanti
1901-905	=	9,86	per 10,000 abitanti

Nell'ultimo quadriennio 1906-909 la proporzione diminuì ancora, fino a 8,3.

II. — *Vigilanza igienica degli alimenti e delle bevande.*

A questa sezione sono ammessi i laboratori, chimico e batteriologico, aventi ciascuno un direttore, e rispettivamente 4 chimici e un batteriologo aggiunto.

Havvi un ricevitore pei campioni presentati per l'analisi dai privati; 4 vigili sanitari, i quali compiono le ispezioni ai mercati e ai negozi di generi alimentari e un medico che vigila su tale servizio, occupandosi specialmente della legislazione sanitaria relativa.

Le ispezioni si compiono in tutte le zone della città colla cooperazione anche dei delegati di polizia urbana, e i campioni prelevati vengono inviati, con apposito numero, ai laboratori per le analisi. Le relazioni di queste passano al Medico-capo, Ufficiale Sanitario, il quale dà il giudizio sulla salubrità, o meno. della derrata alimentare esaminata e propone la contravvenzione, o la denuncia all'Autorità Giudiziaria, secondo i casi.

I nomi dei contravventori alle disposizioni di legge e di regolamento, per l'igiene delle sostanze alimentari vengono pubblicati nei giornali; se si tratta di rivenditori, solo nel caso sieno recidivi e sempre, invece, quando sono fabbricanti.

I laboratori eseguiscono anche analisi pei privati delle sostanze destinate ad alimento, o bevanda, e scopo igienico : e le tariffe relative sono assai basse, in modo da permettere largamente anche ai piccoli esercenti il controllo igienico, privato, delle derrate che ricevono per la vendita al pubblico.

I vigili sanitari si occupano altressi della visita agli spacci di carne (macellerie, salumerie) e di pane, ai forni, ecc. anche per cio che riguarda la salubrità degli ambienti e l'osservanza delle relative disposizioni regolamentari.

I laboratori, oltre tutte queste analisi, eseguiscono pure l'esame dei prodotti patologici per la diagnosi di malattie infettive (tubercolosi, tifo, ecc.) l'analisi delle acque dei pozzi per tutte le case di nuova costruzione, che non sono provviste dell'acqua condotta municipale, e per quelle nelle quali si verificano casi di infezione tifoidea, o dissenterica.

Oltre a cio dell'acqua condotta si fa l'analisi chimica ogni

mese e *tutti i giorni* l'analisi batteriologica, esercitando così una vigilanza continua sulle sue condizioni di salubrità.

III. — *Vigilanza igienica delle scuole.*

Questa si compie normalmente per mezzo di 6 medici dell' Ufficio d'igiene, a cio appositamente destinati, coadiuvati nei primi mesi dell'anno scolastico da altri 3 medici, straordinari, pel servizio speciale di visita agli alunni nuovi inscritti, iniziato nell'anno scolastico 1909-1910.

I 6 medici anzidetti compiono ogni giorno regolarmente visite alle scuole comunali e la loro vigilanza si estende su tutto cio che riguarda l'igiene dello scolaro et quella dei locali di scuola, e giornalmente riferiscono su appositi moduli il risultato delle loro ispezioni al Medico-capo, il quale provvede, o direttamente per mezzo delle altre sezioni dell'Ufficio (ad es. allontanamento dalla scuola degli alunni affetti da malattie contagiose e dei loro fratelli e sorelle e disinfezioni delle aule scolastiche relative) o indirettamente promovendo dagli altri uffici municipali (ufficio tecnico ecc.) i provvedimenti adatti a rimuovere gli inconvenienti igienici lamentati.

Questi medici vigilano anche *sulla refezione scolastica*, che l'Amministrazione comunale fornisce agli alunni poveri gratuitamente (e anche ai non poveri mediante rimborso della spesa) e *sui bagni a doccia*, di cui, sono forniti tutti gli edifici scolastici di nuova costruzione; mentre gli alunni delle scuole che ne sono sprovvisti vengono condotti a stabilimenti di bagni pubblici, o ad altre scuole vicine, che hanno un tale impianto.

Nel giovedì, che è giorno di vacanza, e nel pomeriggio degli altri giorni i medici delle scuole si dedicano pure alle ispezioni delle *scuole, asili e convitti privati*, colle stesse modalità che per le scuole comunali. Gli stessi medici debbono anche eseguire la *visita fiscale* a domicilio di tutti gli insegnanti che si dichiarano malati; il che serve pur troppo a distogliere non poca parte della attività di questi medici dalle loro vere mansioni di igienisti della scuola.

Sonvi poi *tre medici straordinari*, che prestano servizio temporaneamente nei primi mesi dell'anno scolastico, per la visita degli alunni nuovi inscritti e per la compilazione del relativo *libretto scolastico sanitario*. Di questi medici uno è specialista per le malattie dei bambini, uno per le malattie degli ochi e il terzo per quelle dell'orecchio, naso e gola.

Tutti gli alunni della prima classe elementare delle scuole comunali (i nuovi iscritti e i ripetenti di questa classe) vengono condotti alla sede dell'Ufficio d'igiene, a squadre di 30-35, a piedi e se è bel tempo e per le scuole più vicine, in vettura invece negli altri casi, e quivi si fa di ognuno l'esame d'ell'orina, per la ricerca dell'albumina, e l'esame somatico completo dei sensi specifici, dei denti, del torace, dell'addome, dello scheletro, ecc. registrandone i dati nel libretto sanitario. Quegli alunni nei quali si riscontrano difetti nell'organo visivo e auditivo, nel naso et nella gola, nello scheletro, ecc., vengono inviati ai relativi *medici specialisti municipali*, perchè questi facciano una diagnosi più completa e indichino pure le cure necessarie e poscia il Medico-capo dà notizia di tutto ció alle relative famiglie, perchè provvedano alla cura per mezzo del loro medico di fiducia. In pari tempo ai medici delle scuole è dato incarico di seguire nelle scuole questi alunni anormali, sia per indicare ai maestri le eventuali misure da applicare per essi nella scuelo stessa, sia per raccomandarli ai patronati scolastici per le cure opportune e sia per informarsi se la famiglia ha provvisto in qualche modo per la loro cura.

I medici delle scuole fanno anche la scelta degli alunni gracili i quali hanno bisogno della *cura dei bagni di mare*, o di quella *d'aria in montagna*, a cui provvedono Istituzioni speciali cittadine (Colonie Alpine, Opera Pia per la cura balneare marina, Patronati scolastici).

IV. — *Assistenza sanitaria.*

Per l'assistenza a domicilio degli abitanti poveri il Comune di Milano è diviso in 61 circoscrizioni, e condotte mediche, per le cure medico-chirurgiche e 23 condotte ostetriche per l'assistenza alle partorienti; vi sono quindi 61 medici condotti titolari e 8 supplenti, i quali sono nominati colle stesse norme di concorso dei primi e sono destinati a supplirli sia nel periodo delle vacanze annuali che è di 30 giorni) e sia in casi di malattia, o di altro impedimento.

Questi medici supplenti vengono poi nominati effettivi a mano a mano che si rendono vacanti i posti di medico condotto.

Ogni medico condotto, oltre ad assistere i malati poveri a domicilio, tiene ogni giorno un'ora d'ambulanza in locali appre-

stati del Comune, visitando i malati poveri che possono accerdivi e rilasciando certificati di indole sanitaria.

I medicinali vengono somministrati alg'infermi poveri *gratuitamente*, a norma di legge, provvedendo alla spesa relativa il Comune, in unione all'Opera Pia di Santa Corona, a cio destinata per disposizione del suo Statuto.

L'assistenza sanitaria ai poveri viene integrata da *4 Dispensari chirurgici municipali*, diretti da specialisti chirurghi, che funzionano tutti i giorni, per un'ora; quivi si curano tutte le affezioni chirurgiche suscettibili di cura ambulatoria, con grande vantaggio, non solo pei poveri, ma anche per gli Ospedali cittadini, ai quali vengono risparmiate cosi non poche degenze.

Vi sono inoltre *specialisti municipali di medicina interna, di chirurgia, di ostetricia e ginecologia, di pediatria, di oculistica, di otorinolaringologia, di malattie della pelle, di malattie veneree, di ortopedia, di radiologia e di anatomia patologica*, ai quali possono ricorrere per consulto i medici condotti, pei malati poveri, quando lo credono opportuno.

La vigilanza diretta sul servizio d'assistenza sanitaria pei poveri è affidata ad un Ispettorato delle Condotte (1 Ispettore e 1 Vice Ispettore) che fa parte anch'esso dell'Ufficio d'igiene.

Annesso a questo è pure il servizio dei soccorsi d'urgenza medico chirurgici ed ostetrici ai quali si é provvisto mediante una specie di federazione del Comune con tutti gli Instituti, pubblici e privati, che per la loro natura si occupano di tali soccorsi, istituendo due categorie di posti di soccorso di I e II ordine. I posti di 1° ordine sono provvisti : *a*) di personale sanitario, specialmente esperto per tale bisogna, con guardia medica permanente diurna e notturna; *b*) di locali di medicazione e di operazione con relativo armamentario e materiale di medicazioni ; *c*) di locali di ricovero (almeno 3 letti) per gli infermi più gravi e non trasportabili ; *d*) di mezzi di trasporto pei pazienti (lettiga) e di relativo personale. I posti di 2° ordine invecè sono provvisti soltanto di personale assistente pei primi soccorsi, e pel trasporto degli infermi, di mezzi di trasporto e di materiale pei soccorsi e per le medicazioni d'urgenza. Per effetto di tale servizio il territorio del Comune resta diviso in tante zone, ognuna delle quali comprende un posto di II° ordine. I posti di II° ordine municipali sono affidati ai pompieri i quali vengono appositamente istruiti sul modo di assistere

i pazienti finchè restano affidati alle loro cure, in attesa del medico : essi sono anche provvisti di un carro ambulanza, a cavalli, che puo occorrere nei casi di bisogno colla stessa prontezza del materiale contro gli incendi. Pei soccorsi d'urgenza ostetrico-ginecologici esiste un solo posto centrale, con guardia medica permanente diurna e notturna.

Altro servizio importante di questa sezione è quello di visita ai malati cronici, sia a domicilio come all'Ospedale, essendo il loro ricovero ospitaliero a carico del Comune.

Finalmente tutte le visite sanitarie al personale che concorre ad impieghi municipali, come a quello in carica che cade ammalato (controllo) e che va in pensione, vengono praticate in ufficio o a domicilio, secondo i casi, dal personale medico dell'Ufficio di igiene, o dai medici condotti.

V. — *Ingegneria applicata all'igiene.*

A questa sezione appartiene un personale composto da medici, da ingegneri specialisti e da assistenti tecnici, distaccati dall'Ufficio tecnico municipale, e ad essa spetta *la vigilanza igienica del suolo e dell'abitato* in tutto il territorio del Comune.

Questa sezione, che è fra le più importanti ed attive dell'Ufficio, venne istituita nel 1902, mentre prima i servizi relativi venivano disimpegnati, assai limitatamente pero, da funzionari dell'ufficio tecnico, ai quali si univa, per certe visite, anche un medico dell'Ufficio d'igiene. Mancava quindi quell'unità di indirizzo e quell'iniziativa e capacità tecnica speciale, necessarie per lo svolgimento completo di un ramo cosi importante dell'igiene pubblica. Infatti le sue mansioni sono attualmente assai molteplici e svariate; e cioè : visite ai fabbricati di nuova costruzione, o riformati ; constatazioni delle condizioni igieniche e regolamentari dei fabricati esistenti (in seguito a reclami dei cittadini o per speciali esigenze d'igiene pubblica); concessioni di licenza agli stabilimenti industriali; collocazione caldaje a vapore; motori, macchine, ecc.; licenze ai diversi spacci di sostanze alimentari ed ispezioni periodiche agli stessi; visite a depositi di materie insalubri e pericolose; ispezioni a locali per scuole, asili, istituti, stabilimenti balneari, ecc.; ispezioni a locande (affittaletti); visite ai locali per pensione di gestanti; rognatura domestica, latrine, aquai, pozzi neri, letamaie, ecc.; strade, roggie, canali

(cause d'insalubrità), risaie; condutture d'acqua potabile; ispezione ai fabbricati rurali; collaudi delle opere ingiunte in seguito alle diverse visite ed ispezioni, di cui sopra.

Il grande e rapide sviluppo edilizio della città, l'applicazione del nuovo regolamento locale d'igiene e le cresciute esigenze sociali dei cittadini, i quali non mancano di segnalare all'autorità municipale gli inconvenienti igienici delle abitazioni, il crescere continuo e straordinario degli stabilimenti industriali, sono altrettante cause che hanno fatto crescere rapidamente, ogni anno di più, il lavora di questa sezione.

Ad essa fu aggiunto recentemente un *Casellario ecografico* (Sanitario), per mezzo del quale vengono registrati e raccolti tutti i dati relativi alle condizioni igienico-sanitarie di ogni casa d'abitazione, tenuto conto specialmente di tutto cio che puo avere rapporto colle malattie degli abitanti, e colle origini delle stesse. Un tale casellario, messo in rapporto opportunamente *coll'Ufficio municipale delle abitazioni*, già esistente, fornendo a questo tutte le indicazioni igienico-sanitarie relative agli alloggi da affittare, potrà avere anche un'applicazione pratica, sociale, assai importante e riuscire cosi di utilità diretta ai cittadini, come mezzo di prevenzione contro il pericolo di quelle malattie, intimamente legate colle condizioni di salubrità delle abitazioni e anzitutto della tubercolosi.

La sezione di Ingegneria si serve, per le sue ispezioni, di moduli speciali, nei quali sono richiamati, sotto forma di questionario, tutti gli articoli di legge e di regolamento d'igiene, relativi all'oggetto speciale dell'ispezione, in modo che il funzionario che l'eseguisce puo registrare facilmente tutti i dati di fatto che interessano, senza pericole di commettere qualche ommissione, che sarebbe a tutto pregiudizio del risultato che si vuole ottenere.

VI. — *Polizia veterinaria.*

A questa sezione è affidata anzitutto la vigilanza igienica sulle malattie infettive del bestiame e quindi il servizio di sequestro e d'ispezione delle stalle infette durante la malattia e quello di disinfezione, consecutiva; dei locali infetti. Per tali disinfezioni si usa la soda caustica e il cloruro di calce in proporzioni convinienti.

Anche il servizio di ispezione veterinaria al mercato bes-

tiame e allo scalo ferroviario relativo è sotto la vigilanza di questa sezione, la quale vigila pure sugli animali importati o in transito nel Comune.

Oltre a cio il personale veterinario provvede alla serveglianza sanitaria sul canile municipale, vigilando sulle disinfezioni delle celle e su quelle a domicilio, nei casi di rabbia. In ogni caso sespetto di tale malattia si manda la testa dell'animale *all'istituto antirabbica locale*, per la diagnosi, in seguito a che si prendono gli opportuni provvedimenti, sia riguardo alle persone e sia riguardo ai cani morsicati.

Altre mansioni importanti di questa sezione sono : la vigilanza sui mercati dei polli e del pesce, sugli spacci di carne fresca e conservata (macellerie, salumerie, spacci di pollame, di selvaggina e di pesce) e sui prodotti animali destinati alla esportazione (ossa, pelli, peli, ecc.) i quali non possono essere spediti se non scortati di apposito certificato sanitario. Un servizio speciale d'ispezione sanitaria delle derrate alimentari di origine animale, che arrivano dal di fuori, viene esercitato anche con apposito personale agli scali ferroviari principali.

Un altro servizio assai importante è quello della vigilanza sulle stalle e sugli animali lattiferi che forniscono il latte pel consumo della città, provvedendo anche alle iniezioni di tubercolina, nel caso in cui i proprietari lo richieggono, per fare la scelta delle vache non affette da tubercolosi.

Una tale ispezione viene esercitata mediante visite frequenti fatte alle vaccherie, comprese quelle situate fuori Comune (alle quali non viene permessa l'introduzione del latte in Comune se non a condizioni si sottopongano a tale vigilanza da parte dell'Ufficio d'Igiene di Milano), sia per verificare le condizioni di salute e di nutrizione del bestiame, e sia percio che riguarda l'igiene degli ambienti, le regole di pulizia per la mungitura, per la raccolta e conservazione del latte, ecc., secondo le norme speciali che regolano nel Comune di Milano la produzione, la conservazione e la vendita di cosi prezioso alimento.

Anche il *Macello Pubblico*, il quale funziona con un personale apposito composto di otto veterinari e di un direttore, è posto sotto l'alta vigilanza del Medico-Capo, Ufficiale Sanitario del Comune.

*
* *

Tutti questi servizi d'igiene pubblica vengono disciplinati da un apposito *regolamento d'igiene locale*, il quale unisce alle disposizioni di legge, governative, tutte quelle altre disposizioni speciali, non contemplate dalla legge e inerenti alle particolari condizioni della città e del territorio comunale.

In tal guisa tutti i diversi rami dell'igiene pubblica cittadina, procedono di conserva, sotto un'unica direzione e quindi con indirizzo uniforme, verso l'alto scopo a cui mirano, di tutela della publica salute, minacciata da tanti e svariati pericoli nelle moderne, grandi agglomerazioni urbane : e cio con grandissimo vantaggio dal lato pratico, giacchè un tale grandioso meccanismo di defesa, composto di parti le quali si compenetrano tutte intimamente, le une colle altre, ha bisogno di agire con uniformità di vedute ininterrotta, per ottenere una risultante di effeti veramente utili e praticamente sensibili, anche in confronto della spesa ingente che richiede.

SANITARY ADMINISTRATION IN TOWNS IN ENGLAND

RAPPORT

PRESENTED

BY **Charles PORTER**, M. D., B. Sc., M. R. C. P. Edin.

Barrister-at-Law :
Medical Officer of Health, Metropolitan Borough of St-Marylebone.

Résumé.

Les grandes villes de l'Angleterre sont au nombre de septante-six, non compris Londres.

Leur population va de 53,000 à 600,000 habitants. L'administration sanitaire est placée, autant que possible, dans les mains des autorités locales, c'est-à-dire des conseils municipaux de ces villes ; mais le contrôle est exercé par le gouvernement central, par l'intermédiaire du *Local Government Board*.

Ce corps prend des informations en ce qui concerne les agents d'exécution des autorités locales avant leur nomination et détermine leurs obligations. L'organe exécutif principal est le *Medical Officer of Health*, qui a des assistants professionnels (médecins et vétérinaires) et laïcs (inspecteurs et inspectrices). Les assistants professionnels remplissent des devoirs spéciaux concernant les maladies infectieuses et la phthisie. Les inspecteurs vétérinaires surveillent principalement la production des denrées alimentaires en examinant les animaux, les étables et les abattoirs, etc.

Les inspecteurs laïcs sont chargés de faire connaître les maladies infectieuses dans leurs rapports avec les lieux habités et les remèdes à y opposer. Les inspectrices sont chargées de protéger et de préserver l'enfant et la vie de l'enfant et de surveiller les fabriques et les usines où des femmes sont employées L'action de ces agents est dirigée par le directeur médical de l'hygiène.

Pour les mesures préventives des maladies infectieuses, le directeur est assisté par les différents inspecteurs, qui exécutent les investigations et mesures préventives qu'il ordonne. Les hôpitaux pour l'isolement et le

traitement de maladies contagieuses peuvent être administrés ou non par le directeur médical de l'hygiène.

L'hygiène scolaire et les laboratoires chimiques et bactériologiques sont tantôt entre les mains du chef de l'administration sanitaire et tantôt ils sont confiés à d'autres autorités. La forme la plus fréquente est celle-ci : le directeur médical de l'hygiène est en même temps directeur médical de l'école. Les analyses chimiques de denrées alimentaires sont ordinairement exécutées par un fonctionnaire spécial nommé « public analyst ». Les recherches bactériologiques sont faites par un spécialiste.

Tout ce qui concerne les égouts, les eaux d'égouts, l'eau et l'enlèvement des immondices, est placé, en général, dans les attributions de fonctionnaires — techniciens — indépendants du chef de l'administration sanitaire.

La vaccination et les soins du pauvre en matière d'hygiène et de maladie sont placés dans les attributions de corps distincts des conseils municipaux (*Boards of guardians of the poor*) et sont exercés par des fonctionnaires nommés par ces corps.

Un certain nombre de personnes trouvent désirable qu'on transfère ces attributions des guardians aux conseils municipaux.

A Londres, les méthodes administratives diffèrent sensiblement de celles des villes de province. Certaines lois sont applicables à Londres seulement, divisée en un certain nombre de districts de différentes grandeurs, en vue de simplifier l'administration sanitaire.

Great Towns and Smaller Towns.

The Registrar-General of England, part of whose duty it is to keep statistical records regarding the births, deaths and marriages in the country, always considers separately the figures for London, the great towns, and the smaller towns. Of great towns he estimates there are 76, and of smaller 142. The population of the towns in the former group varies from 53,000 to nearly 600,000, and in it are included such towns as Newcastle, Manchester and Liverpool in the North; Birmingham, Leeds and Sheffield in the Midlands; and Bristol, Portsmouth and Southampton in the South.

The towns embraced in the group of 142 smaller towns have populations of from 20,000 to 60,000, and Lincoln, Cheltenham, Blackpool and Chester may be named as examples of the class.

Scheme of the Paper.

The experience of the writer of this paper has been mainly in towns classed as great, viz : Sheffield and Leeds, and it is his intention to consider here chiefly the methods of sanitary

administration obtaining in such districts. In all of them, it may be at once said that, though there may be differences in detail, the system of administration in vogue is, in the main, the same, and what is stated as being the case in one is practically the case in each of the others.

Local and Central Authorities.

The scheme of the legislature of England and Wales is to place as much as possible of sanitary administration in the hands of the Local Authority, a general supervision being maintained by certain departments of the Government.

The Local Authority of each district is the Council of that District; the Government department which supervises generally is what is known as the Local Government Board. This in law is supposed to consist of a number of high government officials, presided over by a President, who is one of the most important members of the Government which happens to be in power at the moment.

The Local Government Board, it is understood, has never once met since it was created a considerable number of years ago, and its duties are carried out by the President who is assisted by a large staff of permanent officials, legal and scientific — medical men, engineers, etc.

The chief duties of the Board, so far as public health is concerned, seem to be the issuing of instructions to the local authorities or acting as a Court of Appeal for the local authorities or parties who have come in conflict with them regarding measures of sanitation, housing of the working closses, and so on.

Duties of Local Authorities.

The duties of the Local Authorities in connection with sanitation are the carrying into effect of the special Acts of Parliament relating to this, and of the instructions as to the protection of the public health issued by the Local Government Board. As in a great town the Local Authority has a multitude of other duties besides sanitation, it is almost the invariable rule to detach from the Local Council a certain number of councillors and to form them into a Committee known either as the « Sanitary Committee » or the « Public Health Committee ». To this is given the responsibility of

administering locally certain Acts of Parliament, and of carrying out certain duties. This Committee meets usually once every two or four weeks, and to it come for consideration the reports of Sub-Committees, which it may have been found necessary to form to deal with special matters, and of the executive officers.

Executive Officers of the Local Authority. — The Medical Officer of Health.

The chief executive officer reporting to the Sanitary Committee is the Medical Officer of Health. This officer is invariably a medical man who, in addition to the ordinary medical qualifications recognised in England, possesses and is bound to possess special qualifications in sanitary science, obtained either as a result of training or experience. Appointed by the Local Authority the Medical Officer of Health belongs chiefly to them, and his duties are performed almost entirely in the district for which he acts. At the same time, however, he is regarded as being responsible in many ways to the Central Authority, the Local Government Board, and is made one of the army protecting the health of the country as a whole.

Relation of the Medical Officer to the Local Government Board.

That the Local Government Board exercise a considerable amount of supervision over him is evidenced by the fact that in 1891, they issued regulations relating to the appointment and duties of the Medical Officer of Health.

With regard to his appointment, it may be said that a Local Authority may not appoint an officer till the Board have approved. The duties laid down by the Board for the Medical Officer refer to inspections to be made by him of his district; to matters regarding which he is to give advice to his Local Authority; to the action which he must take in connection with the prevention of disease, and the detection and removal of nuisances; to offensive trades and unsound food; and to the making of reports for submission to the Local Authority and the Local Government Board.

The majority of these duties are carried out under the supervision of the Medical Officer of Health by officers named Sanitary Inspectors or Inspectors of Nuisances.

These officers are appointed by the Local Authority, but are to some extent under the control of the Local Government Board. Their duties are prescribed by the Board, and they are required to give attention to nuisances, offensive trades, unsound food, etc.

Relation of the Inspector to the Medical Officer.

In the matter of the relation of the Sanitary Inspector to the Medical Officer of Health there is some divergence in the practice obtaining in the various large towns. In some the Inspectors are directly under the control of the Medical Officer, report directly to and take their orders from him; in others one inspector is appointed over the remainder and acts as an intermediary between them and the Medical Officer. This Inspector placed over the others is known as the Chief Inspector of Nuisances, and usually has a department of his own or is head of a sub-department of the Medical Officer's Department. In most districts the Chief Inspector is a layman possessing only the qualifications recognised as necessary or advisable for a nuisance inspector; in some few towns the chief inspector is a medical man possessing the qualifications demanded of a medical officer, who acts not only as chief of the inspectorial staff but as assistant to the Medical Officer of Health as well.

This latter arrangement is one which works admirably, and is strongly recommended by those who have experience of it as preferable to either of the others, which have as objections, the first that the Medical Officer himself is given a multitude of details to attend to which could be as well looked after by one less highly placed and qualified, and the second that there is a division of authority between two heads who are apt to be out of sympathy.

The appointment of a Medical Chief Inspector gives the Medical Officer of Health at once the chief position with one to assist him who has the ideals of the medical profession at heart, and is imbued with that veneration for his chief which is one of the characteristics of the junior members of the medical profession.

Distribution of Duties.

The method of carrying out and distributing the duties for

which he is responsible depends largely upon the constitution of the staff of the individual Medical Officer of Health.

For the purposes of inspections the town usually is divided into districts which are entrusted each to an inspector who is expected to make himself thoroughly acquainted with it, and to examine premises for nuisances either after complaint or as a matter of routine.

The size of the district allocated to any one Inspector depends almost entirely upon local conditions, but is, of course, affected by the size of the town and the number of inspectors upon the staff.

The basis upon which allocation is made is usually population, but regard is also had to number of houses, class of houses, and mode of occupation. Extent of area is rarely much considered, and not infrequently it happens that the inspector who has most ground to cover has the lightest district, since these larger portions generally include the parts least built upon and populous.

In addition to inspection work each inspector, in his own district, usually performs certain other duties in connection with infectious diseases, making enquiries as to source of infection, contacts, condition of the home and so on, for the Medical Officer of Health who determines the action to be taken when the results of the enquiry are reported to him. Removal of infected persons for isolation and disinfection of the premises may be carried out or arranged for also by the Inspector. This work, however, along with many other duties, e. g. in connection with the protection of the food supply, may be entrusted to special members of the Medical Officer's staff.

Inspectors with Special Duties.

Specialization, indeed, is rather the tendency at the moment in the larger towns. Very commonly one finds that to one set of officers the ordinary routine inspections of a district are given; to another set the supervision of remedial work, especially in connection with drains; to a third the sampling of food for analysis; to a fourth supervision of food production, and the inspection of cowsheds, slaughterhouses and animals alive and after slaughter for human food, and so on.

Infectious Diseases.

The work necessary in relation to the prevention of infectious diseases is generally considerable in amount and almost invariably a special staff is required. Since the application of methods of prevention and of treatment are called for, this special staff is usually sub-divided into two. The preventive officers almost invariably are directly under the control of the Medical Officer; those concerned with treatment may or may not be. The work of the preventive officers has been noted already; they see to the removal of patients to hospital for isolation and treatment; to the removal of infected clothing for disinfection, and to the disinfection of infected premises. Treatment is carried out at the hospital or hospitals which each Local Authority has provided in or outside the boundary of their town. The staff of these hospitals consists of medical and nursing members who, in the largest of the large towns, are only indirectly under the Medical Officer of health through a Medical Superintendent of the institution.

In the smaller of the large towns the Medical Officer of Health usually administers the hospitals of the local authority, in addition to carrying out his other duties. In towns of any size, however, it is practically impossible for him to do so, and the duties are entrusted to a Medical Superintendent who resides at the hospital, and sees to the isolation and treatment of cases sent by or through the Medical Officer of Health.

Phthisis Prevention and Medical Assistants.

Not infrequently, in addition to the special staffs mentioned above, Medical Officers of Health arrange for the inclusion of one or more officers to carry out such work as may lead to the prevention of phthisis. In some places medical men or women are appointed for this work and in others lay inspectors. If persons medically qualified are employed they are usually given other duties in addition to visiting the homes of the phthisical, enquiring and advising, e. g. they may assist in the administration of the isolation hospital or in the protection of child life by supervising the work of midwives or inspecting schools and school children. Such officers are usually named Assistants to the Medical Officer of Health and specially qualified women

practitioners are not infrequently found holding such appointments.

When this special phthisis prevention work is carried out by lay inspectors, men or women again may be employed, some Medical Officers of Health preferring the former; others the latter. The results with either are equally satisfactory.

So far as the isolation and treatment of cases of phthisis are concerned, comparatively little is done directly by the local authorities in England. Occasionally in large towns a part of the ordinary hospital for infectious diseases is set aside for consumptive persons, a few authorities only having provided special accommodation.

As the question of tuberculosis is now receiving a great amount of attention, almost certainly the next few years will see more active steps taken in this direction. Most of the work done at present in connection with phthisis isolation is carried out, as a matter of fact, on the initiative of the local authorities themselves. The central bodies have passed no general measure directed to the control of the spread of the disease, but have contented themselves with permitting local authorities to obtain powers to deal with it locally. The indications are, however, that the giving of powers applicable generally will not be long delayed.

Other Professional Assistants to the Medical Officer of Health.

In addition to the professional assistance of medical men and women, the Medical Officer of Health is now, in many towns, given that of members of the veterinary branch of medicine, and many staffs now include one or more qualified veterinary inspectors. These officers, named usually Veterinary Assistants to the Medical Officer of Health, carry out many important duties in relation to food supply, examining cowsheds and milch cows, slaughterhouses, animals before slaughter and butcher's meat prior to sale and when exposed for sale. The attention given to the question of tuberculosis in animals and its transmission from them to man by means of food, has been largely responsible for the appointment of veterinary officers. The duties they carry out are exceedingly valuable and are increasing in number day by day. Practically without exception, they have been immensely successful and

the work is carried on with great smoothness and greatly to the benefit of the public health.

Women Inspectors.

That there is much work which can be performed by women in Public Health Departments is now recognised throughout England, and there are few large towns which have not appointed one or more women inspectors to the staff of the Medical Officer of Health.

The duties of the Chief Officer delegated to the female members of the department are largely in connection with infant life protection. They visit homes and advise with regard to the feeding and upbringing of children; they spread knowledge with regard to hygiene generally; they supervise the work of midwives ; and so on.

In addition they have duties relating to the health of women employed in factories and workshops, and under the direction of the Medical Officer of Health see that conditions inimical to health are remedied in or removed from such places.

The qualifications required of women inspectors are similar to those called for in the case of their male colleagues, though preference is usually given to women who have had training or experience in mursing.

More recently the place of the fully qualified woman inspector has been taken to a certain extent by what are known as « health visitors ». These visitors have not necessarily the qualifications of an inspector and have not the same status. Their work is mainly directed to infant life protection, though in certain towns they carry out duties in connection with disease prevention as well.

School Hygiene and Medical Inspection of School Children. The School Medical Officer.

In the majority of the large towns within the last few years attention has been specially directed to the question of school hygiene, and the medical inspection of school children. Though there was a certain amount of uncertainty as to whether or not the administrative work was to be placed in the hands of the Medical Officer of Health, or in those of a new and independent Medical Officer, there seems to be now more or less

of a uniform opinion that as the former is the officer concerned with the protection of the public health, and school children form a not inconsiderable part of the public, the administrative measures necessary for the safeguarding of their health might safely be left to him.

In most towns, therefore, the Medical Officer of Health is now recognised as being also Chief School Medical Officer, and the routine work is left to more or less junior officers, male or female, who are known as Assistant School Medical Officers or Assistant Medical Officers of Health (Schools). These officers usually report to the Medical Officer of Health, by whom any powers directed by statutes or orders to be enforced by a school medical officer are carried out.

In the smaller of the large towns, not uncommonly the Medical Officer of Health carries out the school work himself in addition to the ordinary routine and other duties of his office. Altogether the introduction of this work in connection with school children has led to a tremendous increase in the activities of public health departments throughout the country, and already much good has resulted, largely as a result of the spread of information amongst the laity on matters relating to health.

The School Nurse.

One marked effect of the work in schools has been the bringing into existence and the addition to the staff of the Medical Officer of Health of a new officer, viz : the school nurse. The duties of this officer are very numerous, and the women taking up the work have readily adapted themselves to it. The assistance they give the Medical Officer of Health is tremendous and largely in the direction of improving the condition as to cleanliness of the poorer children attending the elementary schools. In addition, however, they assist in the medical examination of the children by the school doctors, and to a certain extent in the treatment of minor ailments, cuts, bruises, skin diseases, etc.

Clerical work.

In addition to the above more or less professional members, who in some towns number as many as 20 or 30, excluding the nursing staff of hospitals, engineers, workmen, etc., the

Medical Officer of Health has of necessity a staff of clerks responsible for the purely clerical work arising out of the duties performed by him and his assistants and inspectors. This clerical staff is not the least important, and in some towns consists of as many as 8, 10 or 12 members. Some of these deal with correspondence; others with infectious diseases; others with notices regarding nuisances; and so on.

The arrangement of the work of this part of his department is a matter of great importance to the Medical Officer of Health, and on it largely depends the success of the sanitary administration of the town.

Laboratory work.

In the larger towns it is exceptional to find the Medical Officer of Health directly responsible for the carrying out of the bacteriological and chemical investigations which play such an important part in modern public health work.

Usually the chemical analysis of foods, etc., is done by a distinct official of the local authority, known as the Public Analyst, who is appointed under a special Act of Parliament, and who reports the result of his examinations to the Medical Officer of Health, and at intervals to the local authority.

Bacteriological examinations, routine as for example in Diphtheria, Enteric Fever, Phthisis, etc.; and special as of milk, water, foods, and so on, are largely entrusted to some local bacteriologist, e. g. the person occupying the chair of bacteriology in the local university or medical school, or the post of pathologist to a hospital in the neighbourhood.

Less frequently, though the arrangement is one having many advantages, the local authority appoint a bacteriologist to carry out such bacteriological investigations as the Medical Officer of Health may consider necessary. Such appointments are not uncommonly made in the less important of the larger towns, the medical man appointed acting also as assistant to the Medical Officer of Health in other matters.

When the hospital is controlled by the Medical Officer, the bacteriologist may reside there, and take part in its administration, in addition to performing the bacteriological work.

For each of the methods advantages are claimed. Probably, however, the work is better in the hands of a teacher or a hospital bacteriologist, since these men are likely to be more

skilful investigators and to bear names which compel respect, a matter of some importance if any question of legal proceedings should arise.

Sewers, Sewage, Water *and Scavenging.*

Matters with which the Medical Officers of Health of the large towns are rarely directly concerned, though they are of tremendous importance in connection with public health, are sewers and sewer construction, sanitation of new buildings, sewage disposal, water supply, and scavenging of streets and refuse removal.

With the exception of scavenging these are usually placed in the hands of one or more officers who are qualified engineers, and who are appointed by the Local Autority either as engineers or, as they are named in the Acts, Surveyors.

Sometimes one officer attends to sewers, sewage and water, and is called the City or Borough Engineer. In the largest towns there may be a sewer engineer, a sewage engineer, and a water engineer, each with a large staff under him. The sanitation of new buildings, drainage, water closets, etc., is, with few exceptions, in the hands of an officer named the City or Borough Surveyor, who may attend to nothing else but new buildings, or may combine duties in connection with these with certain engineering or other duties.

The question of whether or not plans of new buildings, so far as they relate to sanitation, should be referred to the Medical Officer of Health is one frequently discussed.

The almost universal practice is to make him responsible only for the supervision of reconstructions of or alterations in connection with existing schemes in existing buildings, but this limitation is one difficult to understand and to support with sound arguments. In the few districts in which the Medical Officer of Health supervises all drainage and sanitary work, the results are excellent, and as a Medical Officer with experience in such a district one can say that the arrangement is found to work perfectly easily and satisfactorily.

The reasons for handing the control, construction, etc., of sewers and sewage and water works to engineers are easily understood, and the working of the arrangement is perfectly smooth, the engineer and the Medical Officer consulting one another and working in concert whenever necessary.

Scavenging and refuse removal, if carried out by the local authority — as is almost invariably the case — are usually supervised by an officer named the Cleansing Superintendent. This officer is generally more or less under the Medical Officer of Health, the cleansing department being a sub-department of public health. Occasionally the administration is carried out from the Medical Officer's department, the cleansing superintendent working under the chief executive sanitary officer.

Both arrangements work well, but it is always advantageous to have work such as this which is so closely related to public health, more or less directly controlled by the officer whose duty is the safeguarding of the health of the public.

Alterations in administrative methods.

The advances which have taken place in the realm of public health in England within the last comparatively few years have made tremendous alterations in the administrative methods in the large towns, and in the amount of work to be attended to by Medical Officers of Health.

Knowledge of the infectious diseases and the means of preventing them has increased; the problems of phthisis and of infantile mortality have been more closely studied and preventive measures devised and perfected; the importance of the school and school conditions in relation to the health of children and of factory and workshop conditions in relation to the health of adults has been recognised; the necessity of directing attention to the food of the people and the cleanliness of the people and their houses has been brought out; and in innumerable other directions advances have been made.

New legislation dealing with nearly all of these matters has been passed and almost invariably the officer indicated as being the person best qualified for seeing the statutory provisions carried out has been the Medical Officer of Health. As a result, his department has grown and new assistants have been required and have had to be provided for him in order that he might cope with the work.

Vaccination and the Sick Poor.

Very important duties with which he has never had any

concern are those relating to vaccination. The chief reason for this is that this work is not in the hands of the local authority by whom the Medical Officer of Health is appointed, but is and always has been entrusted to distinct bodies, viz : the Boards of Guardians of the Poor.

To these also the duty of looking after the poor in health and sickness is given, and is carried out by a body of officers, lay and medical, in what is know as the Poor Law Service.

The actual work of vaccination is done by Vaccination Officers appointed also by the Guardians, but placed like the Medical Officer of Health and the Poor Law Medical Officer under the supervision of the Local Government Board.

The anomaly of taking the supervision of vaccination out of the province of the Medical Officer of Health is recognised by others than those actually in the public health service and there are many who would be pleased to see much or all of the work now performed by the Guardians handed over to the local authorities.

The local authority, it is argued, is also the Sanitary Authority and should be responsible for all sanitary work. Much of the work now performed by Boards of Guardians is work which should be done by the Local Authorities, who almost without exception, have a properly organised department with a qualified sanitarian as chief officer to carry it out. This officer is fit to perform all the duties and should be required to perform them, and the result would be immensely to the advantage of the public health.

This matter has been under investigation and discussion for some time in England and a report has been made to the Government regarding it. So far no definite steps have been taken in the direction of altering the existing arrangements and it is impossible to say that changes ardently desired by many will ever be made.

Sanitary Administration in London.

In what has gone before there has been no reference to sanitary administration in London.

On account of the great size of the capital special administrative methods are necessary and are employed. Though it might be possible to organise one department to administer the whole, its extent would be so tremendous that breakdowns would inevitably occur.

To overcome the difficulties the metropolis has been divided into twenty-nine parts, each of which is either a metropolitan city, e. g. the City of London, and the City of Westminster; or a metropolitan borough, e. g. the Borough of Holborn, the Borough of St. Marylebone, etc.

The populations of these districts varies from over 300,000 (Islington and Lambeth) to under 30,000 (City of London). Each has a Council — the Local or Sanitary Authority — and practically the same organisation as is found in the large towns already described. In each there is a Public Health Department and a Medical Officer of Health with a staff of inspectors, and so on.

Exercising a certain amount of control over the Metropolitan Borough Councils, and intermediate between them and the Local Government Board, there is the London County Council. This body has also a Public Health Department, with a Medical Officer of Health, assistants, inspectors, etc., who carry out special investigations and have special powers in connection with the safeguarding of the public health in the Metropolis.

Besides having a special organisation, London also has a special Public Health Act, the Public Health (London) Act, 1891; and special orders, somewhat resembling those applicable throughout England generally, have been issued by the Local Government Board regarding the appointment, duties, etc., of Medical Officers of Health and Sanitary Officers in London. All general measures relating to public health matters, with few exceptions, apply to and are administered in London either by the Borough Councils or the London County Council. In addition, however, special acts applicable only in the Metropolis have been and are passed by Parliament at the request of the County Council from time to time. These acts are usually known as London County Council (General Powers) Acts, and almost invariably contain sanitary provisions which are to be carried out by the County Council or the Borough Councils.

The dual control in matters affecting public health exercised by the Council of the County and that of the Boroughs produces remarkably little friction. The work of adjoining local authorities, one of whom may be responsible for the sanitary administration of one side of a street and the other for that of the opposite side, produces even less. There is a gene-

ral recognition of the fact that the Metropolis, no matter how divided, is one big thing, and not a collection of isolated districts, and that the end of one and all is the same, viz : the safeguarding of the public health in London.

By the Medical Officers of Health these facts are very clearly recognised and there is very little real difference between the administration and administrative methods of one Public Health Department and another.

Meetings of and consultations between the Metropolitan Medical Officers are of frequent occurrence and uniformity of action is the aim of all.

The Metropolitan Medical Officer, like his colleague in the provinces, reports annually and at intervals to his Local Authority, the Local Government Board, and central departments.

He is responsible for the prevention of the spread of disease, but has no part in the administration of isolation hospitals which are provided, controlled and administered by a special body, known as the Metropolitan Asylums Board. This body is elective, and each local authority pays to it a proportion of the sum necessary for the upkeep of hospitals.

Another respect in which London differs from the provincial great towns is in connection with work in elementary schools. At present this is carried out by special Medical Officers appointed by the London County Council, who are the Education Authority. Except he wishes to make investigations relative to a case or cases of infectious disease, the district Medical Officer of Health rarely does much school work. Medical Inspection of school children he does not carry out at all, nor has he assistants under him specially charged with this duty.

With these two chief differences, however, the Metropolitan Medical Officer of Health has duties similar to those of provincial medical officers. Some of these duties, e. g. in connection with factories and workshops, food supplies, etc., may be heavier; some may be lighter. With his provincial colleague also he is responsible for the safeguarding of the health of the country generally, and besides being a unit in the public health service of the capital of the Empire, he is a unit in that of the country as a whole.

---

4. Finances. Gestion des biens de la commune ; conditions des emprunts.

LES TAXES DE LA VOIRIE

(Ouverture de rues, etc.)

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. Maurice VAUTHIER

Professeur de droit administratif à l'Université de Bruxelles,
Directeur général du contentieux de la Ville de Bruxelles.

Les impositions établies par un certain nombre de communes à l'occasion de l'ouverture de rues nouvelles ont suscité des problèmes d'un intérêt particulier. Ces problèmes sont à la fois d'ordre juridique, d'ordre financier et, si l'on ose ainsi parler, d'ordre social. Il est probable qu'ils n'ont pas surgi seulement en Belgique et qu'ailleurs encore on a dû les examiner. Mais les circonstances dans lesquelles ils apparurent en Belgique méritent une attention spéciale. Et cela, à raison de l'extraordinaire activité de la vie urbaine dans ce pays, en même temps que de l'autonomie étendue dont jouit la commune, notamment en matière fiscale.

Il y a un siècle on n'eût pas songé à la possibilité de questions de ce genre. D'une part, la commune était, administrativement, subordonnée d'une façon plus étroite à l'Etat; de l'autre, elle était considérée comme un organisme aux contours nettement arrêtés et qui n'était guère susceptible d'extension. Cette dernière conception est demeurée exacte pour les villages et pour la plupart des villes de moyenne grandeur. Voilà longtemps qu'elle a cessé de l'être pour les villes importantes, et surtout pour les communes qui doivent leur essor au développement continu du commerce et de l'industrie.

Au début du XIXe siècle, la commune était envisagée par le législateur comme une société locale, n'ayant que des besoins limités. Rien ne semblait plus naturel que de déterminer d'avance les ressources au moyen desquelles il lui serait possible de subvenir à ces besoins. Tel était notamment le système de l'arrêté royal du 4 octobre 1816. Ces ressources, c'était le produit des biens patrimoniaux de la commune ; c'était une légère addition aux impôts généraux de l'Etat (centimes additionnels) ; enfin, c'étaient des taxes sur quelques objets de consommation courante, notamment à l'occasion de leur entrée dans la commune (droits d'octroi).

Depuis l'institution de ce régime, trois faits essentiels sont venus modifier la situation. En premier lieu, l'attribution aux communes d'une indépendance fiscale plus large. En second lieu, l'altération de leur individualité économique par l'abolition des octrois. Enfin, la prodigieuse et rapide expansion de quelques-unes d'entre elles.

La Constitution belge de 1831 s'inspira d'une confiance presque absolue dans les bienfaits de la liberté. Celle-ci n'apparaissait pas seulement comme un attribut nécessaire de la personnalité humaine. On estima qu'elle devait être, dans une large mesure, l'apanage des associations et spécialement de ces associations dont la tradition avait consacré l'existence, à savoir les communes. Parmi les manifestations de cette liberté figura l'indépendance fiscale, c'est-à-dire le droit pour la commune de déterminer l'assiette et le montant des taxes locales. Faculté qui, au premier aspect, semblait assez inoffensive, puisque l'on n'apercevait guère, à cette époque, la possibilité de multiplier les bases déjà connues de l'impôt, et qu'au surplus l'approbation nécessaire du Gouvernement paraissait un frein suffisamment efficace (1).

En effet, durant d'assez longues années, et si l'on excepte quelques incidents d'importance secondaire, il ne semble pas que les communes belges aient fait un usage particulièrement audacieux de la liberté qui leur avait été accordée.

(1) Constitution belge, article 110. La portée de cette disposition fut, à plusieurs reprises, fixée par la jurisprudence dans le sens de la liberté des communes. Cassation belge, 28 juillet 1842 (*Pasicrisie*, 1842, I, 342); 5 mai 1859 (*Pasicrisie*, 1859, I, 159); 29 mars 1878 (*Pasicrisie*, 1878, I, 199); 24 mars 1887 (*Pasicrisie*, 1887, I, 137).

La loi du 18 juillet 1860, abolitive des octrois — loi excellente et très favorable au développement économique du pays — eut pour résultat de modifier profondément le régime financier des communes belges. Un prélèvement sur certains impôts généraux leur fournit une compensation pour la perte de recettes qu'elles subissaient. Cette compensation eût été à la rigueur suffisante si les communes étaient demeurées ce qu'elles étaient auparavant. Mais c'est précisément de cette époque que date, pour les plus notables d'entre elles, une transformation marquée, et presque une métamorphose. Des rues étroites et tortueuses sont remplacées par des voies larges et aérées; des régions d'un caractère rural se muent en quartiers urbains; partout sont établis un réseau d'égout, des canalisations d'eau potable, de gaz et, plus tard, d'électricité. Ces travaux sont un signe de prospérité, la preuve d'une richesse grandissante. Mais leur exécution coûte cher. Pour les mener à bonne fin, les villes ont besoin d'abondantes recettes (quand ce ne serait que pour faire face aux intérêts des emprunts qu'elles sont obligées de contracter). Il leur est interdit de créer chez elles des impôts de consommation. Les anciens impôts de l'Etat ne sont pas susceptibles d'un accroissement indéfini au moyen de centimes additionnels. Les communes n'ont pas le choix. Il leur reste deux procédés pour se procurer des ressources. L'un est l'exploitation de régies (dont il ne saurait être question ici); l'autre est la création de types nouveaux d'impôts. Parmi ces types nouveaux, le plus naturel et, semble-t-il, le plus légitime, est celui qui consiste à faire payer le coût de certains travaux par les particuliers qui en profitent immédiatement.

C'est là l'origine des taxes de voirie, dont il a été fait en Belgique un si ample usage. Reste à savoir si cet usage n'a pas quelquefois dégénéré en abus.

La première idée dont s'avisèrent, très naturellement, les communes, cefut de faire payer par les propriétaires riverains le prix de quelques-uns des avantages que leur procurait le voisinage des voies publiques. S'embranchant sur un égout, il semblait juste qu'ils participassent aux frais de construction de cet égout. La commune établissait-elle ou renouvelait-elle les dalles d'un trottoir : les propriétaires dont les maisons étaient bordées par ces trottoirs n'avaient qu'à prendre la dépense à leur charge. Une rue tout récemment ouverte était-

elle pavée : les propriétaires se voyaient invités à rembourser à la commune le montant des frais de pavage. Il est inutile de dire que la création de ces taxes souleva de nombreuses discussions, actuellement aplanies. Notamment, il est superflu de revenir sur la question de savoir dans quelle mesure elles constituaient des impôts directs ou des impôts indirects. Juridiquement, on aurait pu se demander, et l'on se demanda, si le fait de mettre à la charge de certains contribuables seulement le coût de travaux dont, en somme, la généralité profitait, n'était pas contraire au principe de l'égalité des citoyes devant l'impôt. La jurisprudence écarta l'objection en faisant observer que cette égalité n'était pas méconnue dès l'instant où l'on traitait de la même façon tous les citoyens dont la situation était semblable. Or, cette similitude se rencontre chez les propriétaires dont les immeubles sont limitrophes des voies publiques. A l'objection que ces propriétaires payaient à la décharge de la communauté, il était possible de répondre qu'ils bénéficiaient plus spécialement du travail exécuté par la commune. Observation qui, presque toujours, était fondée. Car l'ouverture d'une rue est ordinairement, pour les terrains en bordure, la cause d'une plus-value considérable.

C'est à l'occasion des taxes de ce genre que la jurisprudence belge dégagea la notion de la taxe *rémunératoire* ou de *recouvrement*, c'est-à-dire de l'impôt qui n'est que la contre-valeur d'un service rendu (1). Théorie fragile et contestable, admise incidemment, tout d'abord, par notre cour suprême, mais qui a fini par s'introniser complètement dans notre droit administratif. Théorie fragile, disons-nous, parce que le fait d'une équivalence entre le service rendu et le chiffre de l'impôt est un point qui prête singulièrement à des distinctions arbitraires. Une taxe d'égout et une taxe de trottoirs furent réputées rémunératoires, mais ce caractère fut refusé à une taxe de voirie (2). Théorie intéressante, toutefois, à raison de l'affirmation consistant à dire qu'il peut s'établir entre le contribuable et le fisc cette relation que les juristes romains symbolisaient par la locution *dò ut des*.

(1) Cassation belge, 23 décembre 1886 (*Pasicrisie*, 1887, I, 29); 11 avril 1894 *Pasicrisie*, 1894, 169) ; 11 février 1909 (*Revue de l'Administration*, 1909, 279).

(2) Cassation belge, 16 janvier 1905 (*Pasicrisie*) 1905, I, 83).

Les taxes dont il vient d'être parlé fournirent aux communes le moyen de se procurer, sans bourse délier, les terrains qui leur étaient nécessaires pour l'assiette de leurs nouvelles rues. Les propriétaires dont les terrains devaient être aquis étaient exonérés des taxes de voirie (pavage, trottoirs, égout), ou, pour mieux dire, de taxes supplémentaires, dites doubles taxes, à la condition d'abandonner gratuitement à la voie publique les terrains qui devaient y être incorporés. Les calculs étaient établis de telle sorte que les propiétaires avaient intérêt à souscrire à cet abandon. La combinaison fut réputée légale, encore bien qu'elle paraisse aboutir à une expropriation sans indemnité. Ce qui bien certainement contribua à faire taire des scrupules d'ordre constitutionnel, c'est qu'en procédant de la sorte, les communes donnaient satisfaction à l'une des revendications les plus opiniâtres de la conscience juridique moderne. On connaît l'essence de cette revendication : ceux qui, à raison de circonstances fortuites, bénéficient de l'effort commun de la collectivité, doivent à celle-ci une compensation. Or le propriétaire qui possède des terrains à bâtir à front d'une voie publique nouvellement ouverte, figure généralement en bonue place parmi ces privilégiés de sort.

La notion d'une compensation due par les bénéficiaires d'une plus-value est du reste l'une de celles qui, depuis plus d'un siècle, ont préoccupé le législateur. Déjà la loi du 16 septembre 1807 s'était attaquée à ce problème. Elle voulait que les propriétaires dont les immeubles auraient acquis une notable augmentation de valeur par suite de l'exécution de travaux, payassent une indemnité pouvant s'élever jusqu'à la moitié de cette augmentation. Il a été reconnu, tant en Belgique qu'en France, que la mise en œuvre de ce principe se heurtait à des difficultés insurmontables (1). Mais la notion de l'expropriation par zones, notion dégagée par les lois du 1er juillet 1858 et du 15 novembre 1867, et dont il a été fait dans notre pays un si constant usage, procura aux communes urbaines le moyen de s'approprier la plus-value conférée aux immeubles situés dans le voisinage des travaux de voirie, — et cela en acquérant ces immeubles pour les revendre après la transformation du quartier.

L'idée que la communauté, dans une certaine mesure, doit

(1) *Revue de l'Administration*, 1907, p. 187.

profiter de la plus-value qui affecte les immeubles des particuliers, est donc une idée qui, plus ou moins sourdement, subsiste dans beaucoup d'esprits. C'est là peut-être la raison qui explique la hardiesse des expériences, parfois excessives et condamnables, auxquelles des communes belges se sont récemment livrées.

Lorsqu'un propriétaire est tenu d'abandonner à la communauté, sous forme de taxe d'ouverture de rue, une fraction de la plus-value dont il est redevable à l'existence même de la « Cité », il n'y a là, en somme, que l'application rationnelle d'un principe défendable. Mais où la justice et la raison sont également offensées, où la spoliation s'annonce, c'est lorsque le prélèvement est sans aucun rapport avec le service rendu, lorsqu'il absorbe la plus grande partie, sinon même la totalité de la plus-value dont jouissent les terrains des particuliers. Que dire de l'hypothèse, nullement chimérique, hélas! où le chiffre de l'impôt dépasse la valeur du terrain demeuré entre les mains de l'infortuné propriétaire — terrain dont il n'a même pas la faculté de faire gratuitement l'abandon pour échapper aux exigences du fisc!

Les exagérations de la politique fiscale en cette matière sont de nature à engendrer un grand nombre d'injustices partielles, injustices dont la multiplicité détermine une lésion du corps social. La plus-value d'un immeuble, notamment dans la banlieue des villes en voie d'expansion, a pu être escomptée par un acheteur. Il a pu également en être tenu compte dans un partage entre héritiers. La spéculation elle-même mérite quelques égards. La poursuite d'un bénéfice ne doit pas être systématiquement proscrite.

Les taxes de voirie (égout, pavage, trottoirs, ouverture de rue) sont supportées avec résignation lorsque la mise en valeur des terrains en bordure de la voie publique ne se fait pas attendre trop longtemps. Au contraire, lorsque le moment où cette plus-value apparaîtra et où le terrain trouvera un amateur sérieux, est ajourné indéfiniment; bien plus, lorsqu'il n'est pas certain que ce moment arrivera jamais : alors l'obligation de payer pendant de longues années de lourdes taxes, que ne vient équilibrer aucune recette, doit être considérée à la fois comme ruineuse et comme inique.

La situation qui vient d'être décrite n'est aucunement imaginaire. Certaines communes belges, audacieuses et pleines

de foi dans l'avenir, ont, pour créer de nouveaux quartiers, lancé des voies publiques dans toutes les directions. Hier encore, il y avait là des prairies, des champs où prospérait la betterave. Aujourd'hui cette région est sillonnée de rues (quelquefois en remblai), rues pavées, éclairées, pourvues d'égouts, mais bordées à droite et à gauche de terrains déserts. Sans doute, ces terrains sont « à bâtir ». Mais on n'y bâtit pas encore. La population de la commune ne les occupe que progressivement. Par leur multiplicité, ils se déprécient mutuellement. De plus, si le quartier n'est pas favorisé par les circonstances, il peut se faire que le prix de vente ne dépasse jamais un taux assez modeste. En attendant, le propriétaire paye l'impôt. Il voit s'évanouir graduellement, non pas seulement le bénéfice sur lequel il comptait, mais la valeur même que la propriété représentait dans son patrimoine. S'il proteste, n'en soyons pas trop surpris.

Ces résultats ont été placés récemment dans tout leur jour, et sensiblement aggravés dans quelques communes, par la mise en œuvre d'une conception qui paraît, administrativement et financièrement, injustifiable. Cette conception, c'est que les travaux d'appropriation d'un nouveau quartier doivent être payés exclusivement par les propriétaires. Il ne s'agit plus seulement d'exiger de ceux-ci qu'ils participent au coût des travaux de voirie, dont, en général, ils tirent profit. On ne cherche même plus à établir une espèce d'équivalence entre le prix de revient du travail exécuté et le montant de la taxe. On va beaucoup plus loin. On décrète comme une règle immuable que la création du quartier ne doit rien coûter à la commune et que les frais de l'entreprise doivent incomber intégralement aux propriétaires. Le montant de ces frais est évalué d'avance et l'on impose aux propriétaires, sous des noms divers, des contributions qui permettent à la commune de se couvrir de toutes ses avances (y compris les frais d'expropriation).

A quoi bon insister sur la singularité d'un système qui tend à faire payer par une fraction relativement minime de la population la réalisation de projets dont la commune entière doit profiter? Mais qui ne voit qu'en s'attachant uniquement à épargner un sacrifice aux finances communales, on risque de sanctionner une confiscation qui est à peine déguisée ?

Tel est pourtant le respect qu'inspire en Belgique le dogme de l'autonomie communale, que la légalité de la combinaison

qui vient d'être décrite a été reconnue par la Cour de cassation — et, autant que nous pouvons en juger, à juste titre (1).

Mais, nul ne l'ignore, la légalité d'une mesure fiscale décrétée par une commune ne met pas obstacle au contrôle préventif du pouvoir supérieur. Il ne serait pas étonnant que, dans ce domaine, ce contrôle s'exerçât plus activement à l'avenir.

Non pas qu'il puisse être question de renoncer aux taxes de voirie. Elles sont indispensables, et elles sont justes. Elles ne cessent pas d'être justes, même dans le cas où elles se proposent de procurer aux communes une fraction de la plus-value conférée aux terrains particuliers par l'exécution de travaux d'utilité publique. Mais il importe qu'elles soient calculées de telle sorte qu'elles n'absorbent point, soit en une fois, soit par des prélèvements périodiques, la valeur de la propriété privée. Calcul difficile, nous en convenons, et qui exige de la prudence en même temps que de la loyauté. Calcul toutefois auquel il faudra bien recourir, si l'on veut aboutir à des solutions équitables.

(1) Cass. B. 16 mars 1908 (*Pasicrisie*, 1908, 1, 80). On trouvera des considérations intéressantes sur ces questions dans l'ouvrage de M. Victor Devadder, *Les taxes communales de la plus-value immobilière*.

LA MUNICIPALIZZAZIONE DELLE CASE POPOLARI IN ITALIA

E SPECIALMENTE A MILANO

Gli Istituti autonomi

RELAZIONE

DELL' AVV. **Mario CATTANEO.**

La legge del 29 Marzo 1903, che costituisce la base fondamentale della legislazione italiana in materia di assunzione diretta dei pubblici servizii da parte dei Comuni, nella enumerazione che fa all' art. 1° dei varii servizii che possono essere assunti dai Comuni, non parla delle Case popolari. Questa ommissione apparve dapprincipio voluta dal legislatore, in quanto non ritenesse di poter attribuire ai Comuni una funzione diretta anche nei provvedimenti riguardanti le abitazioni del popolo. Ora, può anche darsi che nel lungo periodo di elaborazione che precedette la pubblicazione della legge del 1903, la questione delle Case popolari non si fosse dapprima presentata con quei caratteri di grande urgenza che assunse di poi ; in ogni modo, poichè l' enumerazione fatta dall' art. 1° non è tassativa, non poteva dirsi che la legge escludesse tale servizio, e del resto, a togliere ogni dubio in proposito, intervenne la legge del 31 Maggio 1903 per le Case popolari, la quale, all' art. 18 determina che « quando sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate ed ove manchino le Società Cooperative Edilizie, ecc. indicate dalla legge, o

gli Istituti autonomi, o ne sia insufficiente l' azione, i Comuni sono autorizzati a intraprendere la costruzione di Case popolari, soltanto per darle a pigione, conformandosi alle leggi vigenti ed a tutti i provvedimenti che disciplinano l' assunzione di pubblici servizii per parte dei Municipii. I Comuni sono pure autorizzati a imprendere la costruzione degli alberghi popolari da affittarsi per dimora giornaliera, e di dormitorii pubblici ad uso gratuito.

Le Case popolari costruite dai Comuni non potranno essere locate a famiglie le quali abbiano un entrata complessiva superiore a L. 1,500 oppure a L. 300 per ogni membro della famiglia. »

Tale disposisione, se effettivamente venne ad eliminare qualsiasi difficoltà interpretativa della prima legge sull' assunzione diretta dei servizii pubblici, apportò altresì delle restrizioni di importanza notevolissima.

Innanzi tutto, viene senz' altro imposto il procedimento dell' assunzione diretta e poichè la Commissione reale, supremo organo interpretativo in materia di pubblici servizii, ebbe ad adottare la massima che il servizio delle Case popolari non potesse venir assunto che colla forma dell' azienda speciale, con esclusione quindi del sistema dell' assunzione in economia, ne derivarono non poche difficoltà per l' azione sollecita ed efficace dei Comuni.

E' noto come la legge 29 Marzo 1903, nell' intento di assicurare la massima serietà e ponderatezza di propositi da parte dei Comuni municipalizzatori, affinchè i servizii non venissero assunti dai Comuni con eccessiva leggerezza sì da compromettere le finanze e pregiudicarne gli interessi generali, (intento senza alcun dubbio lodevolissimo, specialmente in Italia), ha stabilito l' obbligo di una serie di formalità da osservare per l' assunzione diretta di un servizio publico, le quali però a loro volta peccano di eccessività.

La prudenza del legislatore in questa materia, giustificatissima per sè, lo ha condotto però ad eccedere nelle misure di cautela, tanto da pregiudicare il raggiungimento degli scopi medesimi della legge. Ed infatti : l' assunzione diretta di un servizio pubblico deve essere deliberata dal Consiglio Comunale per due volte in due differenti sedute, poi passa al l'esame della Giunta provinciale amministrativa, poi a quello della Commissione reale, la quale sente il parere degli Uffici

Tecnici, Sanitarii, ecc., competenti, e sottopone il progetto principale e il piano finanziario ad una minutissima disamina non sempre fatta colla perfetta cognizione delle condizioni locali, e in ogni modo sempre di assai lunga durata.

Superato anche questo scoglio, il progetto viene presentato al corpo elettorale, il quale deve pronunciarsi in modo definitivo a mezzo di referendum. Solo quando tutti questi diversi stadii siano stati felicimente oltrepassati, potrà l' Amministrazione Comunale dare al suo progetto pratica attuazione col nominare i membri della Commissione speciale amministratrice della nuova azienda, dopo pero di aver redatto e fatto approvare dal Consiglio Comunale un regolamento per l'organizzazione e funzionamento dell' azienda medesima, aver scelto il personale amministrativo e tecnico, ecc.

Questa lunga serie di formalità ha formato oggetto di acerbe critiche specialmente in quanto richiede un tempo grandissimo per essere esaurita, mentre non poche volte il segreto del buon esito di un' impresa industriale consiste nella rapidità e opportunità del suo impianto in un dato momento, e fu non ultima ragione della riluttanza dimostrata da non pochi Comuni a seguire i precetti della legge e della preferenza accordata al sistema dell' assunzione in economia.

E tale preferenza andò confermandosi mano mano che nuovi difetti andavano rilevandosi nella legge del 29 Marzo 1903, come l'esclusione dei consiglieri comunali dalle Commissioni amministratici delle aziende speciali, le disposizioni incerte e ingombranti riguardanti il Direttore el il personale tecnico ed amministrativo, e infine le norme per nulla affatto favorevoli ai Comuni, disciplinanti la materia importantissima dei riscatti.

Ma, per le Case popolari, agli inconvenienti sopra indicati ed imputabili alla legge del 29 Marzo 1903, altri se ne aggiunsero e non meno gravi, dovuti questi alla legge speciale del 31 Maggio 1903.

Dal tenore dell' art. 18 di quest' ultima legge, che abbiamo più sopra esposto, appare chiaramente come il legislatore non ammettesse l'intervento diretto dei Comuni se non in guisa affatto secondaria, quale integrazione dell' opera delle Società o degli Istituti speciali o dell' iniziativa privata, e limitatamente sempre alla provvista di abitazioni per le categorie più povere della popolazione. Infatti, è detto che i Comuni pos-

sono provvedere direttamente alle Case popolari solo per darle a pigione a persone che non superino un reddito di L l. 500, all' anno, oL. 300. per persona componente la famiglia, restando cosi esclusa completamente dal campo della attività comunale, la costruzione di case da vendere con ammortamento. Tale limitazione, mantenuta anche nei successivi emendamenti arrecati alla legge fondamentale del 1903 colle Leggi 8 Luglio 1904 sui provvedimenti per la città di Roma, 14 Luglio 1907, 2 Gennaio 1908 e infine col testo unico 27 Febbraio 1908, è a nostro parere la causa che pochissimi furono in Italia i Comuni che impresero la municipalizzazione delle Case popolari che alcuni di questi già l' hanno abbandonata, per ricorrere ad altri sistemi più convenienti.

E giacchè abbiamo citato la legge 2 Gennaio 1908 e il testo unico del 27 Febbraio 1908, diremo che la limitazione imposta ai Comuni ne esce maggiormente aggravata, in quantochè tali leggi hanno esteso, ampliandoli di assai, i benefici della legge del 1903, ammettendo a fruirne non solo le case veramente operaie, ma altresi quelle economiche e cioè le abitazioni delle classi medie. E devesi pur convenire che gli ostacoli creati dalla legge fossero quasi insuperabili perchè il principio della assunzione diretta anche di questo servizio non incontrasse la generale adesione, quando si consideri che il principio stesso forma uno dei capisaldi della politica dei partiti socialista e democratico, i quali in Italia prevalgono nelle amministrazioni di non pochi Comuni.

Sostengono infatti gli apostoli di questa scuole, che la politica delle abitazioni popolari dovrebbe incombere quasi esclusivamente ai Comuni come rappresentanni della collettività : i Comuni dovrebbero rivolgere ogni loro sforzo alla formazione di un demanio immobiliare, il quale, come ultimo ideale, dovrebbe mano mano comprendere tutto il territorio comunale, sicchè il Comune stesso potesse provvedere a seconda del bisogno, alle abitazioni del popolo.

Cio nonostante, anche questi partiti sembrano ormai essersi acquietati alla considerazione della impossibilità pratica del raggiungimento di simile ideale, e come apparve chiaramente nel Congresso per le Case popolari tenutosi a Milano nel Gennaio scorso, si sono indotti ad appoggiare anche quelle imprese che pur non avendo la forma specifica del servizio municipalizzato; danno affidamento di poter svolgere un' azione efficace

a vantaggio della soluzione del problema, gravissimo anche in Italia, delle abitazioni per il popolo.

Fra tali imprese il primo posto è tenuto dagli Istituti autonomi, concezione genialissima del Ministro Luzzatti, la quale in una sapiente elaborazione ricevuta per parte delle amministrazioni interessante, si può dire costituisca un vanto italiano.

La legge 31 Maggio 1903 aveva accolto il concetto informatore degli Istituti autonomi, ma dettava norme assolutamente inadeguate e insufficienti circa la loro costituzione; la legge 2 Gennaio 1908 riparò in gran parte alle prime deficienze e infine nel testo unico 27 Febbraio 1908 e nell' annesso regolamento 12 Agosto stesso anno, sono contenute disposizioni assai minute in proposito, miranti a dare a questo organismo una precisa figura giuridica. A delinearne i caratteri fondamentali, varrà un riassunto della lucida esposizione fatta dallo stesso Ministro Luzzatti alla Camera : « Si tratta di un Ente publico fondato coi contributi del Municipio, delle Casse di Risparmio, di Banche e Istituti di Credito, di Società di ogni genere ed anche di privati, alieno per indole sua da ogni spirito di speculazione e di lucro ed avente la capacità giuridica di assumere obbligazioni o fare operazioni di credito affine di moltiplicare i mezzi di cui dispone. È un Ente sul tipo della Cassa di Risparmio, il quale, invece di amministrare i rispàrmi, costruisce ed appigiona a miti condizioni od anche vende, case economiche, ma decorose ed igieniche, a coloro che vivono soltanto del loro lavoro. L'Ente non impegna il bilancio degli Istituti contribuenti, poichè è autonomo economicamente e giuridicamente ; è, nel concetto del legislatore, destinato a divenire quasi il centro di tutto il movimento che per le case popolari si manifesti in una città, l'organismo al quale potranno rivolgersi per consiglio ed anche per aiuto quelle classi lavoratrici più agiate che possono fare da sè colla cooperazione. Questa nuova istituzione insomma, è un termine medio fra la municipalizzazione e la libera iniziativa privata ; tiene della municipalizzazione il carattere di Ente pubblico, possiede d'altra parte la flessibile indipendenza che le deriva dalla libertà delle operazioni, e che le consente anche di aiutare le iniziative private con prestiti, sovvenzioni, cessioni d'area, ecc ». La legge 2 Gennaio 1908, rimovendo i dubbii e le incertezze cui dava luogo la legge precedente, ha disposto che al capitale conferito agli Istituti autonomi possa venir

assegnato un interesse, in ragione degli utili di bilancio, fino ad un masimo del 4.50 °/₀. Infine, la legge del 27 Febbraio 1908, tenendo conto di tutti quegli inconvenienti che in pratica si erano dimostrati contrarii al sistema dell' assunzione diretta da parte dei Comuni del servizio delle Case popolari, dettava nell' art. 18 de la seguente disposizione « qualora un Comune il quale si è assunto il servizio delle case popolari sia nella forma di servizio pubblico, ai sensi della prima parte del presente articolo, sia in economia, a' sensi dell' art. 16 della legge 29 Marzo 1903, n. 103, abbia fondato o voglia fondare nel medesimo Comune un Istituto autonomo per le case popolari, può conferire al detto Istituto autonomo tutto o parte del capitale già assegnato al servizio diretto delle case popolari ». Con tale disposizione, restava definitivamente stabilito che gli Istituti autonomi potevano diventare i veri continuatori e più efficaci esplicatori dell'attività del Comune in questo campo, ed infatti noi da allora assistiamo in Italia alla, quasi generale tendenza ad abbandonare il sistema dell'assunzione diretta, per rivolgersi alla costituzione di questi Istituti autonomi.

Un esempio tipico delle vicende subite dalla idea originaria dell' intervento dei Comuni nella provvista di abitazioni per il popolo, ci è dato dalla città di Milano, e tale esempio noi riteniamo utile di illustrare brevemente.

Fin dal principio dell' anno 1902, l'amministrazione comunale, preoccupata dal rapido peggiorare delle condizioni delle abitazioni delle classi povere di Milano, dovuto all' enorme e improvviso incremento della sua popolazione, specialmente operaia, per le grandi correnti immigratorie richiamate dal meraviglioso intensificarsi dei traffici e delle industrie, e per il trasformarsi del centro cittadino, l'aprirsi di nuove arterie e la demolizione di intieri quartieri poveri per far posto a fabbricati lussuosi, sedi di Uffici pubblici o privati, deliberava in massima la necessità di intervenire ad integrare l'opera manifestatasi insufficiente, del la industria privata, e fin da allora affermava come la forma migliore di tale intervento dovesse ritenersi quella dell' assunzione diretta del servizio col sistema dell' azienda speciale. Infatti, quando il progetto che doveva poi diventare al legge 29 Marzo 1903, fu reso noto nei suoi particolari, la Giunta municipale presentava al Consiglio comunale nella seduta 23 Marzo 1903 la proposta di intraprendere, come primo esperimento, la costruzione diretta di

case popolari, nel limite di spesa totale di 4 milioni di lire.

A giustificazione della preferenza accordata all' assunzione diretta, la Giunta municipale, nella relazione illustrativa della sua proposta, osservava :

a) La formazione di un' azienda speciale, con uffici proprii, affidata a delle persone tecnicamente competenti elimina una delle principali obiezioni che si muovono e cioè che il Comune, per la complessità e varietà delle sue attribuzioni, non è adatto ad assumere la costruzione e la gestione di case, per le quali funzioni dovrebbe servirsi dei proprii organismi burocratici, con minore elasticità del servizio, e maggiore dispendio.

b) La creazione di un Ente autonomo colla garanzia del Comune, non lascerebbe a questo che gli oneri, nel caso che l' impresa non fosse fortunata.

c) L' azienda deve bastare a sè stessa, mentre per la sua indole, non deve in nessun modo servire a scopo di lucro o di speculazione.

d) Il Comune, quando sia bene amministrato, trova assai più facile il credito e a migiiori condizioni che un Ente privato.

e) Solo il Comune può applicare nell' esercizio di un pubblico servizio quei criterii d' ordine sociale, morale, igienico, ecc., nell' interesse della collettività, i quali vengono a costituire per sè stessi uno degli utili principali dell' azienda e che difficilmente potrebbero pretendersi da un Ente privato.

Tali concetti vennero pienamente accolti dal Consiglio Comunale, che approvò la proposta della Giunta, ma ben presto si manifestarono gli inconvenienti e le manchevolezze della legge. Basti il dire che il progetto del Comune, approvato dalla Giunta provinciale e amministrativa nella seduta 1903, non ottenne il voto favorevole della Commissione reale che il 5 Dicembre 1904 ; nel Maggio 1905 ebbe luogo il referendum degli elettori i quali approvarono con 19.000 voti favorevoli e 200 contrarii, e infine fu solo nel Dicembre del 1905 che potè essere costituita la Commissione amministrativa, dopo aver compilato il regolamento speciale dell' azienda. Erano quindi occorsi due anni perchè un progetto di proporzioni così minime, ove lo si ponga in relazione coll' importanza della città di Milano, potesse dirsi regolarmente approvato. E' bensì vero che l' Amministrazione milanese, colla praticità che la distingue, non aveva atteso l' esaurimento delle formalità per dar

mano a costruzioni di case popolari, richieste urgentemente dalla cittadinanza, ed alla fine del 1905 aveva già costruito un intiero quartiere e tre altri ne aveva in corso di costruzione, per un complesso di circa 3.500 locali.

Ma, il continuo aumentare dei bisogni e i risultati della prima amministrazione, la quale, è a notarsi, venne tenuta in economia dal Comune, non apparvero soddisfacenti. Succeduta alla prima un' altra amministrazione, questa non tardò a dimostrarsi contraria al principio dell' azienda speciale e avviò senz' altro gli studii per la costituzione di un Istituto autonomo, ricorrendo anche all' autorevele consiglio ed appoggio dell' On. Luzzatti, e infine nelle sedute del Maggio 1907 proponeva al Consiglio Comunale di conferire per la fondazione di un Istituto autonomo tutte le case già costruite ed i fondi con diverse deliberazioni assegnati alle costruzioni future, nella cifra complessiva di 10 milioni di lire.

Nella relazione che accompagna tale proposta sono esposte le ragioni che persuasero la Giunta a preferire questa nuova forma a quellà dell' azienda speciale :

« Mentre il Comune non può far assegnamento che sulle proprie risorse, non di rado assai meschine, l'Istituto richiama e concentra in sè il portato di forze collettive, riunisce e coordina tutte le energie, sia piccole che grandi, e le converge ad un unico scopo, aumentandone così enormemente l'effetto utile. Ben si comprende come tale riunione di forze debba riuscire utile per un servizio che esige, come condizione essenziale, grandi capitali di esercizio. Solo per mezzo di questi Istituti, anche le piccole forze, che da sole resterebbero impotenti, le simpatie altrimenti destinate a rimanere platoniche, possono essere chiamate a cooperare attivamente al fine proposto.

» Il Comune, assorbito dalle molteplici sue mansioni e inceppato dalla sua organizzazione burocratica, non può riuscire un buon amministratore di case popolari, per il che si esigono speciali doti di attività e oculatezza, e rimane in condizioni di inferiorità di fronte alla iniziativa privata. Pur troppo, tale principio ha ricevuto la conferma dell' esperienza, poichè le case popolari di Via Ripamonti, sebbene il limite degli affitti sia alquanto elevato, e minime sieno state le perdite per insolvenza o spese di esazione, hanno dato un reddito del 3.60 °/₀ compreso l' 1 °/₀ come quota d'ammortamento, inferiore quindi

al tasso d' interesse dal Comune corrisposto sul capitale ottenuto a mutuo per investirlo in dette case.

» Al contrario, l'Istituto autonomo per le case popolari, che si propone questo unico ed esclusivo scopo, è indotto ad acuire e perfezionare in esso tutta la propria compagine economica, raggiungendo così un grado di competenza tecnica che gli permetterà di trarre dalla propria opera la somma maggiore di utili risultati. E questo ultimo fatto sarà bene apprezzato da quanti sanno come uno dei principali intenti di tutti coloro che si occupano di case popolari sia la ricerca di forme e sistemi costruttivi che valgano a ridurre al minimo il costo della casa, pur rispettando le esigenze della igiene e el decoro.

Ma, altri argomenti a favore della notra tesi si rilevano dall' esame delle disposizioni date dal nostro legislatore, il quale sembra considerare questi Enti con speciale benevolenza :

a) Agli Istituti autonomi sono estesi tutti indistintamente i benefici concessi dalla legge, e che abbiamo addietro enumerati.

Ciò non avviene pei Comuni, che per tale riguardo devono considerarsi in condizione di inferiorità di fronte alle Società Cooperative e alle Associazioni di mutuo soccorso, fruenti di esenzioni speciali ;

b) Dispone la legge che i Comuni possano assumere la costruzione di case popolari *solamente per darle a pigione.*

Con ciò è sottratta ai Comuni, mentre è concessa agli Enti autonomi, una delle diverse forme di attività, quella della vendita delle case agli inquilini, il che, coll' avvenuta estensione dei benefici di legge alle case economiche, come abbiamo già avvertito, assume particolare importanza. Nè si opponga che il livello ancora troppo basso dell' eco nomia delle nostre classi lavoratrici renda tale facoltà inutile in pratica, poichè, se ancora vi sono molte categorie impossibilitate al risparmio, non può escludersi che col perfezionarsi dell' industria e della mano d' opera, già si vadano formando nelle classi che la legge considera, delle categorie più elevate che possono aspirare al possesso della propria abitazione, tanto più in vista delle speciali norme di favore colle quali sono dalla legge disciplinate le modalità del pagamento ed in genere le formalità di trapasso ;

c) Agli Istituti è concesso di esercitare la propria attività in qualsiasi modo atto a raggiungere i proprii scopi ; possono

assumere la gestione di case popolari private, prendere in affitto aree per lungo tempo, ecc., sopratutto possono a loro volta soccorrere di aiuto altre Società od Enti che pure si propongano la costruzione di case popolari;

d) Agli Istituti autonomi è data facoltà di emettere obbligazioni da 50 a 100 lire, per un ammontare pari al capitale sociale versato e tuttora esistente secondo l' ultimo bilancio approvato, a tenore dell' art 171 del Codice di Commercio.

Tali obbligazioni sono colpite da una tassa di 5 a 10 centesimi a seconda del valore, mentre la tassa di negoziazione è ridotta ad un quarto.

Questa speciale facoltà, che costituisce una delle maggiori innovazioni portate dalla legge 2 Gennaio 1908, forma altresì uno dei principali argomenti a favore dell' Istituto autonomo.

Insomma, senza scendere a troppi minuti particolari, devesi ritenere che l'Istituto autonomo quale è ora regolato dalla legge nostra, rappresenti il modo di approfittare dei maggiori vantaggi e di raccogliere i maggiori mezzi.

Tali argomentazioni trovarono questa volta pienamente concordi il Consiglio comunale e gran parte della cittadinanza, sebbene i rappresentanti dei partiti democratici sostenessero ancora la opportunità dell' azione diretta del Comune. E i risultati del nuovo indirizzo apparvero ben presto assai soddisfacenti.

L'Istituto per le Case popolari di Milano, fondato come s'è detto, nel Maggio 1908, veniva già nell' Agosto dello stesso anno, riconosciuto come Ente morale con Decreto Reale ed al principio del 1909 iniziava la propria opera, avendo composto regolarmente la sua amministrazione, e avendo raggiunto, tra conferimenti, donazioni e azioni sottoscritte, un capitale di circa 14 milioni di lire. Concorsero alla formazione del detto capitale, oltre al Comune, la Cassa di Risparmio di Milano, la Banca Commerciale, la Banca Popolare, il Monte di Pietà, la Banca di Credito Italiano, la Banca Cooperativa Milanese, la Banca Cooperativa Milanese, il Banco Pisa e infine parecchi privati.

Nell' anno di vita testè chiuso, l'Istituto ha compiuto il suo assetto amministrativo ed ha studiato e sta eseguendo tre progetti di quartieri popolari per un complesso di circa 3.000 camere ; ha inoltre indetto un concorso nazionale per un quarto progetto di quartiere, che comprenderà altre

800 camere ; infine, si propone entro il corrente anno di compilare altri progetti, iniziandone la costruzione, in modo di averli compiuti ed abitabili per la fine dell' anno prossimo.

Anche i risultati finanziarii, sebbene troppo breve sinora sia stata l' esperienza, danno sicuro affidamento che l'Istituto saprà corrispondere al capitale impiegato un interesse maggiore di quello ottenuto dal Comune.

Se, come si spera, l'attuale legislazione sulle case popolari otterrà, mercè l' illuminata opera del Ministro Luzzatti, un nuovo miglioramento, può ritenfrsi fermamente che il grande Istituto Milanese corrisponderà in tutto alle speranze in esso riposte.

Quanto è avvenuto per Milano, avvenne in condizioni più o meno uguali per la miggioranza delle città d' Italia. Pochissimé sono le città che, come Vicenza e Sampierdarena, hanno preferito costituire aziende specialiper le case popolari, invece attualmente ben 24 sono già gli Istituti autonomi regolarmente costituiti e funzionanti in Italia, fra i quali importanti, oltre quello di Milano, quelli di Torino, Genova, Bergamo, Bologna, Roma, e Napoli.

Da questi nuovi organismi che l' esperienza insegnerà a perfezionare, dando loro forme quanto più possibile agili e razionali, l'Italia spera vedere apportato un contributo assai grande alla soluzione del grave problema delle abitazioni popolari.

Concludendo : per il servizio delle case popolari in Italia, l'attività dei Comuni ha preferito abbandonare la forma classica dell' assunzione diretta in base alla legge 29 marzo 1903, per attenersi alla forma affatto speciale degli Istituti autonomi disciplinati dalla Legge 27 Febbraio 1908.

DIE GEMEINDESTEUERN IN DER SCHWEIZ

RAPPORT

PRÉSENTÉ

M. le Dr jur. **Walter WETTSTEIN**

Secrétaire de la direction cantonale de l'Intérieur, à Zurich.

Résumé.

La législation fiscale sur le terrain communal présente en Suisse une extrême variété. La constitution fédérale laisse aux cantons une grande latitude pour la détermination des règles à suivre pour l'établissement des impôts communaux. Et les règles adoptées sont très hétérogènes à raison des conceptions juridiques diverses qui règnent dans les populations, différentes de canton à canton, et à raison aussi des époques fort dissemblables auxquelles elles doivent leur origine.

Ces divergences sont encore accentuées par l'autonomie plus ou moins grande des communes en cette matière. La plupart des cantons ont limité cette autonomie et d'aucuns l'ont réduite à son minimum. Quelques-uns laissent pleine liberté aux administrations locales.

Le rapport doit nécessairement se borner à l'indication des principes généraux tels qu'ils sont réglés par les lois cantonales. Il définit d'abord (I) quels sont les communautés qui peuvent lever des impôts. Il expose ensuite (II) les systèmes d'impôts communaux, notamment le rapport entre les systèmes d'impôt de l'État et de la commune (1), l'imposition d'après les facultés imposables et l'intérêt (2), puis le détail du système d'impôts communaux (3), enfin la répartition des impositions nécessaires entre les diverses espèces d'impôts.

Après cet aperçu général le rapport étudie spécialement les deux impôts directs les plus importants — impôts sur la fortune, impôts sur les revenus au point de vue de l'obligation subjective (contribuables) et objective (matière imposable) de l'impôt. La question du minimum imposable et du taux de progression des impositions sont traitées également (III).

Enfin les modes de répartition et de perception des impôts communaux sont brièvement indiqués (IV).

Das Steuerrecht der schweizerischen Gemeinden hat in ausserordentlich vielgestaltiger Weise die ihm gestellten Aufgaben zu lösen gesucht. Hat auch das Bundesrecht namentlich in Ausführung des verfassungsmässigen Verbotes der Doppelbesteuerung eine Reihe von Schranken für die kommunale Besteuerung aufgestellt, so ist doch den Kantonen für die positive Regelung noch ein sehr weiter Spielraum geblieben. Und die kantonale Gesetzgebung selbst hat bereits ein mannigfaltiges Bild von Gemeindesteuerrechten geschaffen. Die Ursachen hiefür liegen zum Teil in der Tatsache, dass entsprechend der Zusammensetzung der schweizerischen Bevölkerung Rechtsanschauungun heterogener Art in den einzelnen kantonalen Rechten zum Ausdruck gelangen; zum andern Teil sind die Verschiedenheiten darauf zurückzufuhren, dass die geltenden Gemeindesteuergesetze ganz verschiedenen Alters sind, mehrfach sogar aus den funfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts datieren, also Zeiten ungleicher wirtschafts- und sozialpolitischer Anschauungen entstammen.

Die daraus sich ergebende Mannigfaltigkeit wird nun aber durch das autonome Recht der Gemeinden noch weiter gesteigert. Freilich gibt es eine Reihe von Kantonen, in denen das kommunale Selbstgesetzgebungsrecht auf dem uns hier interessierenden Verwaltungsgebiete ausgeschlossen oder auf ein Minimum beschränkt ist (namentlich Zurich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell A/Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin. Genf fur die Stadt). Umgekehrt beruht in Appenzell I/Rh., Solothurn und Graubünden das Gemeindesteuerrecht noch fast vollständig auf autonomen Satzungen, die nur in Graubünden der staatlichen Genehmigung bedurfen. Die übrigen Kantone nehmen eine Mittelstellung ein, indem sie wohl die Grundlagen des Steuerrechtes in zwingender Weise regeln, die Wahl zwischen den den Gemeinden zur Verfugung gehaltenen Steuern und deren Ausgestaltung im einzelnen innerhalb gewisser Schranken und regelmässig unter Vorbehalt staatlicher Kontrolle — den Gemeindeorganen überlassen.

So viel Interesse auch eine Darstellung des gesamten Gemeindesteuerrechtes bieten wurde, so zwingt uns der zur Verfugung stehende Raum, uns auf eine Darstellung einiger Hauptgrundsätze, wie sie durch die kantonalen Gesetze geregelt sind, zu beschränken.

I. — *Die steuerberechtigten Verbände.*

Die schweizerischen Gemeinden waren abgesehen von der kurzen Periode der Helvetik bis in das dritte Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts hinein rein bürgerliche Verbände. Seither hat aber die Ausdehnung des kommunalen Wirkungskreises und die dadurch bedingte Heranziehung der nicht bürgerlichen Ortsansässigen zu den Steuern dem Niedergelassenenelement immer grössere Bedeutung gegeben. Die Entwicklung führte, durch die Bundesgesetzgebung mächtig gefördert, zur heutigen Einwohnergemeinde, und diese hat auch den grössten Teil der Gemeindeaufgaben zur Durchführung übernommen. Die alte Bürgergemeinde hat sich daneben in manchen Kantonen zur Verwaltung der Bürgergüter und Besorgung des Armenwesens noch erhalten. Die Einwohnergemeinde hat namentlich in den französischen Kantonen die Form der einheitlichen, alle Verwaltungszweige umfassenden Munizipalgemeinde angenommen, in den deutsch-schweizerischen Gebieten dagegen ist sie vielfach in eine politische, Schul- und Kirchgemeinde zerfallen, in einzelnen Kantonen haben sich sogar noch Unterabteilungen der politischen Gemeindengebildet. Endlich haben einige Kantone (Appenzell I/Rh., Schwyz, Graubünden) als Bezirke oder Kreise, organisierte, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Kommunalverbände höherer Ordnung.

Die kantonale Gesetzgebung hat das Steuerrecht allen diesen Verbänden eingeräumt und ihnen mit ganz wenigen Ausnahmen die gleichen direkten Steuern zur Verfugung gestellt. Die indirekten Abgaben dagegen fallen grösstenteils der politischen Gemeinde zu, bei einigen wenigen sind auch die Schulgemeinden und Armenverbände anteilsberechtigt.

II. — *Die Gemeindesteuersysteme.*

Das schweizerische Gemeindesteuerrecht ist das Produkt eines viefach sehr mühsamen historischen Werdeganges. Bedingt die Natur des Steuerrechtes an sich schon ein langsames Fortschreiten, so hat sich gezeigt, dass durchgreifende Steuerreformen in den rein demokratisch organisierten Kantonen mit Landsgemeinden fakultatieven oder obligatorischem Referendum oft nur unter ganz besondern Umständen möglich sind.

Das geltende Gemeindesteuerrecht bringt noch heute mehrfach Gedanken zum Ausdruck, die von den wissenschaftlichen Theorien kaum noch als richting anerkannt werden und die auch den bestehenden wirtschaftlichen Verhaltnissen nicht mehr ganz entsprehen.

Nach dem Sturze der helvetischen Republik waren es in den meisten Kantonen die Gemeinden, die sich in erster Linie wieder aus dem Zustand der Stagnation des öffentlichen Lebens herauszuarbeiten vermochten und an die Lösung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben herantraten. Sie waren daher meistens auch früher als die Kantone gezwungen, zur Deckung ihres Finanzbedarfs regelmassige Abgaben zu erheben. Freilich trugen diese Leistungen ursprunglich noch stark den Charakter von Beiträgen auf genossenschaftlicher Basis und wurden fast überall von den Gemeinden selbstandig bestimmt. Erst das Entstehen der Einwohnergemeinde, das Auftreten staatlicher Steuern und die nach und nach sich geltend machende Einwirkung des Staates auf die Gestaltung des Gemeindesteuerrechtes vermochten die Ausbildung der bestehenden Steuersysteme herbeizufuhren.

1. Eine Wandlung hat in erster Linie das *Verhaltnis von Staats- und Gemeindesteuersystem* durchgemacht. Je schärfer im Gemeindesteuersystem der Gedanke einer Inanspruchnahme der Pflichtigen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum Durchbruch gelangte, und je eingehender die kantonale Gesetzgebung selber die Gemeindesteuern zu regeln begann, umsomehr tritt unverkennbar die Tendenz zu Tage, das System der direkten Gemeindesteuern an das Staatssteuersystem anzulehnen. Die meisten Kantone sind freilich nur soweit gegangen, einzelne Steuern (Vermögens-, Einkommens- eventuell eine Kopfsteuer) fur Staat und Gemeinden gleichzeitig einzuführen und im übrigen die beiden Systeme unabhängigg von einander auszugestalten, insbesondere ein reichhaltigeres Gemeindesteuersystem zu schaffen, andere dagegen (Luzern, Unterwalden, Schaffhausen, Aargau, Thurgau) haben eine vollstandige Uebereinstimmung hergestellt. So sehr ein derartiges Vorgehen für die Gemeinden grosse Bequemlichkeiten bietet, so ist es doch nur dort mit vollem Erfolg angewendet worden, wo in den Verhältnissen der Gemeinden keine grossen Verschiedenheiten bestehen und die Steuerlast eine massige ist.

Bei den *indirekten Steuern* ist das Verhaltnis von Staats- und Gemeindesteuersystem fast uberall ohne festes Prinzip bestimmt worden und daher fast von Kanton zu Kanton verchieden. Wahrend namentlich die Kantone der französischen Schweiz, vorab Waadt und Genf den Gemeinden die Erhebung von Zuschlagen zu den staatlichen Abgaben nahezu unbesschränkt gestatten, sind die deutschschweizerischen Kantone eher in dem Sinne vorgegangen, dass sie den Gemeinden Quoten der Erträgnisse ihrer eigenen indirekten Steuern abgetreten und nur ausnahmsweise Zuschläge bewilligt haben, einige wenige indirekte Steuern sind hier den Gemeinden ausschliesslich uberlassen worden.

2. *Die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und Interesse.* — Weit mehr als im Staat, hat in der Gemeinde die gemeinwirtschaftliche Tätigkeit des Verbandes unmittelbar und in erkennbarer Weise eine Förderung von Individualinteressen einzelner oder ganzer Gruppen von Privatwirtschaften zur Folge. In Berücksichtigung dieses Umstandes haben die schweizerischen Kantone schon frühzeitig das Interesse der Gemeindeeinwohner an der kommunalen Tätigkeit neben ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Bemessungsgrundlage für die Verlegung der Gemeindelasten gewählt. In den Zeiten der Bürgergemeinden beruhte die Heranziehung der Niedergelassenen zur Deckung der Gemeindeausgaben in der Form des sog. Einsassengeldes und vereinzelter Steuern ganz wesentlich auf dem Gedanken der Interesseleistung. In einzelnen Kantonen war dieses Prinzip sogar völlig konsequent in dem Sinne durchgeführt, dass die Ausgaben nach Kategorien ausgeschieden und je auf die entsprechenden Interessentengruppen verlegt wurden. Die mit der Einführung der Einwohnergemeinde verbundene stärkere Betonung des gemeinnutzigen Charakters der kommunalen Tätigkeit liess zwar eine solche Qualifikation der Gemeinde als blosser Interessentenverband mehr und mehr verschwinden, auf das Interesseprinzip, als eine der Grundlagen, für die Bestimmung von Einnahmequellen hat aber auch das moderne Gemeinderecht nicht verzichtet, sondern höchstens andere Formen fur seine Durchfuhrung gewählt. Wir finden diese Interesseleistungen vor allem in den zahlreichen Gebühren wieder, die in den verschiedensten Gebieten der Gemeindepolizeiverwaltung eine erhebliche Rolle spielen. In ihrer charakteristischsten Form

erscheinen sie im weitern in den Beiträgen oder sog. Beisteuern. Einzelne Kantone haben den Gemeinden ganz allgemein die Ermächtigung eingeräumt, für Gemeindewerke, welche einzelnen Gruppen von Gemeindeangehörigen (Grundeigentümern, etc.) in grösserem Masse zu Nutzen kommen, diese Interessenten zu ausserordentlichen Leistungen heranzuziehen (Wallis, Graubünden), in andern Kantonen sind in den Bau- und andern Spezialgesetzen die nämlichen Befugnisse hinsichtlich bestimmter Arten solcher Werke (Strassenbauten, Bau- und Unterhalt von Kanalisationen, Dämmen, Wuhren, etc.) geschaffen worden. Auf dem Gebiete der Steuern endlich ist das Interesseprinzip in verschiedenen Modalitäten zum Ausdruck gelangt. Wallis hat die oben erwähnte Ausscheidung der kommunalausgaben in zwei Kategorien und entsprechende Herbeiziehung der Steuerpflichtigen bis auf den heutigen Tag beibehalten. Neuenburg hat dem Gedanken in der Weise eine neue Form gegeben, dass es den Gemeinden gestattet, eventuell sogar vorschreibt, auf ihrem Gebiet eine Zone festzusetzen, innerhalb welcher die Steuersätze geringer sein sollen, als im Weichbilde der Gemeinde. In andern Kantonen können oder müssen zur Bestreitung bestimmter Ausgaben (Naturalverpflegung, Besoldung von Feldhütern, Mausern etc.) Interessentengruppen gebildet werden. Eine Reihe von Gemeindegesetzen endlich hat besondere, auf dem Interesseprinzip basierende Steuern vorgesehen, namentlich Grundsteuern ohne Schuldenabzug für alle Grundeigentümer oder nur für bestimmte Kategorien (Aktiengesellschaften : Zürich, Zug, Uri) sowie Gewerbesteuern (Wallis, Genf). Die vollkommenste Steuer dieser Art, die Steuer auf den unverdienten Wertzuwachs dagegen ist bisher über Entwürfe noch nicht hinausgekommen (Basel, Zürich, St. Gallen).

3. *Die Ausgestaltung des Gemeindesteuersystems im einzelnen.* Die ursprünglichsten Steuern der Gemeinden waren die bis auf den heutigen Tag in manchen Kantonen als Fronhden (Hand- und Spanndienste bei Erstellung von Gemeindewerken) und militärische Einquartierungen erhaltenen Naturalleistungen. Die Entwicklung der Geldsteuern — vielfach aus den Naturalleistungen herausgewachsen — ist mit wenigen Ausnahmen wie bei den Staatssteuern von der Vermögenssteuer ausgegangen. Durch die Veränderung in den wirtschaftlichen Verhältnissen und die Steigerung des Steuerbedarfs der

Gemeinden gezwungen, haben sich die Kantone bemüht, die ursprünglich primitive Anlage dieser Steuer umzubilden und das nicht fundierte Einkommen als Steuerquelle heranzuziehen. In vielen Kantonen ist das letzterwähnte Ziel auf dem wenig delikaten Wege der Kopfsteuern; Manns-, Aktivburger- und Haushaltungssteuer zu erreichen versucht worden. Andere Kantone haben die Vermögenssteuer auf den kapitalisierten Erwerb ausgedehnt oder besondere Einkommenssteuern geschaffen, in einer dritten Gruppe endlich ist man zu einer Kombination der verschiedenen Faktoren gelangt. Nur sehr wenige Kantone haben höhere Entwicklungsstufen erreicht. Zur Zeit lassen sich folgende Steuersysteme unterscheiden :

1. Vermögenssteuer mit einer oder mehreren Kopfsteuern besitzen noch Zürich (Landgemeinden), Schweiz, Glarus, Nidwalden.

2. Vermögenssteuern mit ergänzender Erwerbseinkommenssteuer und einer oder mehrerer Kopfsteuern sind in Geltung in den Städten von Zürich, in Uri, Obwalden, Zug, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin, Wallis, Appenzell I/Rh. (Entwurf), Appenzell A/Rh.

3. Vermögenssteuer mit ergänzender Erwerbseinkommenssteuer haben Luzern und Aargau.

4. Allgemeine Einkommenssteuer und ergänzende Vermögenssteuer in Verbindung mit Personal- und Haushaltungssteuer : Basel-Land.

5. Allgemeine Einkommenssteuer und ergänzende Vermögenssteuer : Basel-Stadt.

6. Eine letzte Gruppe von Kantonen endlich hat anstelle der allgemeinen Vermögens- und Erwerbseinkommenssteuer eine Reihe von Spezialsteuern gesetzt.

Bern besitzt eine reine Grundsteuer in Verbindung mit Lohn-, Rentensteuer und Kapitalsteuer.

Die Waadt hat neben Steuer auf Immobiliarvermögen eine in die Form der Kapitalsteuer (impôt mobilier) gekleidete Zusammenfassung von Einkommenssteuern auf Kapitalien, Renten und Niessbrauch und Arbeitserwerb.

In Freiburg und Genf endlich, in diesen namentlich bei der städtischen Munizipalsteuer, besteht ein ausgebildetes System von Ertragssteuern (Erträgnisse von Handel und Gewerbe, Beruf, Besoldungen und Saläre, bewegliches Vermögen, Immo-

biliarvermogen), Waadt, Freiburg und Genf lassen neben den erwähnten Steuern auch noch Kopfsteuern zu.

Eine Reihe der in den sechs Gruppen erwähnten Kantone hat neben den bereits genannten Steuerarten als Ergänzungen noch verschiedene Spezialsteuern eingefuhrt : Grundsteuern nach dem Verkehrswert Stadt Zurich, Waad. Neuenburg) Mobiliarsteuer (Freiburg), allgemeine Gewerbesteuern (Wallis) und verschiedene spezielle Gewerbesteuern. Unter diesen spielen drei eine bedeutendere Rolle : Die Wirtschaftsabgabe und die Abgabe fur den Kleinverkauf geistiger Getränke kommen vereinzelt als selbständige Steuern der Gemeinden vor (Graubunden), in den meisten Kantonen partizipieren die Gemeinden an den Erträgnissen der Kantonalen Abgaben. Die Patenttaxen fuer die verschiedenen Arten des Hausierverkehrs, Ausverkaufe, Wanderlager, Schaustellungen, etc. können als Zuschläge zu den staatlichen Taxen erhoben werden.

Mit der steigenden Entwicklung des Finanzbedarfs der Gemeinden und der daraus sich ergebenden Notwendigkeit, die direkten Steuern in möglichst weitgehendem Masse nach der wirtschaftlichen Leistungsfahigkeit zu bemessen, müssen namentlich die primitivsten Steuersysteme, wie sie die Verbindung einer Vermögenssteuer mit Kopfsteuern z. B. darstellt, mehr und mehr verschwinden. In einzelnen Kantonen, vorab in Zurich, haben sie schon heute zu ganz unerträglichen Zuständen gefuhrt.

Das System der indirekten Steuern ist in verschiedenen Kantonen meist nur sehr lückenhaft ausgestaltet. Die konsequenteste Ausbildung hat es in den französischen Kantonen, vorab in Waadt und Genf erfahren. Eine schweizerische Eigentümlichkeit sind die Handänderungs- und Erbschaftssteuern, insbesondere in ihrer Form als selbständige Gemeindesteuern (Luzern, Nidwalden, Appenzell A/Rh.. Zug, St. Gallen, Aargau, Graubünden). Die französischen und vereinzelte deutschschweizerische Kantone gestatten den Gemeinden Zuschläge zu den staatlichen Abgaben dieser Art, anderwärts werden bestimmte Quoten der Staatssteuer den Gemeinden abgetreten. Weiter verbreitet sind sodann die Hundesteuern (ebenfalls in den drei erwähnten Formen), vereinzelt kommen vor : Steuern auf Fahrräder und Motorfahrzeugen, Anteile oder der ganze Ertrag der Jagd- und Fischereipatente. Von den mannigfaltigen indirekten Steuern der französischen Kantone endlich seien noch

erwähnt die Dienstboten-, Pferde-, Wagen- und die Billardsteuer, die Tabacksteuer und die zahlreichen Registriergebühren, die namentlich in Genf eine bedeutende Rolle spielen.

4. *Die Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuerarten.* — In den schweizerischen Gemeinden gilt nahezu allgemein der Grundsatz, dass direkte Steuern erst erhoben werden dürfen, wenn die übrigen Einnahmen (privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren, Beitrage, indirekte Steuern) zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen. Unmittelbare, gesetzlich festgelegte Relationen zwischen den direkten und indirekten Steuern bestehen in der Regel nicht, eine Normierung der Sätze der indirekten Steuern unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden findet höchstens dort statt, wo den Gemeinden eine gewisse Freiheit in Wahl und Ausgestaltung ihres Steuersystems eingeräumt ist.

Anders bei den direkten Steuern. Es gibt einzelne Kantone, welche den Steuerbedarf zum voraus auf die verschiedenen Glieder des Steuersystems repartieren (Tessin) oder doch das Gesambtaufbringen einzelner Steuerarten auf ein bestimmtes Mass des Steuerbedarfs begrenzen (Neuenburg, Wallis, St. Gallen). Namentlich das ersterwähnte System hat, wenn neben Vermögens- und Einkommenssteuer Kopfsteuern in Frage kommen, oft zu grossen Härten durch übermässige Belastung der Kopfsteuerpflichtigen geführt, sodass mit der Repartition gleichzeitig eine maximale Begrenzung der Sätze für die Kopfsteuern in Verbindung gebracht werden musste.

In den meisten Kantonen wird die Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuern durch Bestimmung einer Relation zwischen den Steuersätzen vorgenommen. Die Bindung der Gemeinden ist dabei freilich ausserordentlich verschieden. Während einzelne Kantone das Belastungsverhältnis ganz in das Belieben der Gemeinden stellen (Zug. Basel-Land), Solothurn lediglich ein billiges und gerechtes Belastungsverhältnis verlangt, und Freiburg nur vorschreibt, dass die Belastung in der Reihenfolge der aufgezählten Steuerfaktoren abzunehmen habe, ist die Beziehung der Steuersätze der verschiedenen direkten Steuern zu einander in den andern Kantonen gesetzlich genau festgelegt. Was speziell des Verhältnis zwischen der Vermögens und Einkommensteuer einerseits und den Kopfsteuern anderseits betrifft, so ist es meist in der Weise geregelt dass auf den volljährigen Mann, den Aktiv-

bürger oder die Haushaltung so oft je 1 Frk. verlegt werden, als von der Vermögenssteuer 1 ‰ erhoben wird. Immerhin hat man in verschiedenen Kantonen die aus einer derartigen Regelung bei hohen Steuersätzen sich ergebende übermässige Belastung der finanziell schwachsten Bevölkerungsschichten durch eine maximale Begrenzung der Kopfsteuerbetrage zu mildern gesucht. In manchen Kantonen ist für alle direkten Steuern eine solche Einschränkung der Gemeindebefugnisse vorgenommen (Glarus, Neuenburg) oder doch die Erhöhung der Steuersätze über ein bestimmtes Mass hinaus von der staatlichen Bewilligung abhängig gemacht worden (Wallis), vor allem wohl mit Rücksicht auf die bei einer grossen Steuerlast sich geltend machenden Tendenzen zur Steuerhinterziehung,

III. — *Die direkten Vermögens- und Einkommenssteuern.*

Nach dem allgemeinen Ueberblick über das Steuersystem soll im Folgenden für die beiden wichtigsten direkten Steuern noch auf einige Hauptfragen der subjektiven und objektiven Steuerpflicht und der Steuerbelastung hingewiesen werden.

1. Die *subjektive Steuerpflicht* erstreckt sich in der Regel auf die in der Gemeinde domizilierten, dort Grundeigentum besitzenden oder einen Geschäftsbetrieb unterhaltenden physischen und juristischen Personen.

Die wichtigsten Ausnahmen von diesem Grundsatz sind in erster Linie durch den besondern Charakter einzelner Gemeindearten begründet. Die *Armengemeinden* basieren in der Mehrzahl der Kantone ihr Steuerrecht auf das Heimatsprinzip und besteuern nur die im Kanton wohnhaften, in oder ausserhalb der Heimatgemeinde domizilierten Gemeindeangehörigen, in einzelnen Kantonen ist ihnen in durchaus gerechtfertigter Weise auch die Heranziehung juristischer Personen möglich gemacht worden. Die *Kirchgemeinden* sind durch den bundesverfassungsmässigen Grundsatz der Glaubens- und Gewissensfreiheit auf die Besteuerung der konfessionsangehörigen physischen und die juristischen Personen beschränkt worden.

Die zweite Gruppe von Ausnahmen umfasst die von jeder Gemeindesteuerpflicht befreiten Personen. Das schweizerische Gemeindesteuerrecht hat sich fast durchwegs auf den Stand-

punkt gestellt, dass dem Staate und andern Gemeinden gegenüber eine Besteuerung wenigstens hinsichtlich ihres Verwaltungsvermögens ausgeschlossen sei, einzelne Kantone sind sogar soweit gegangen, die Gemeindesteuerpflicht des Staates ganz (auch fur die gewerblichen Unternehmungen) abzulehnen. Neben den genannten, öffentlich-rechtlichen Verbänden geniessen insbesondere gemeinnützige Anstalten, Verkehrsanstalten, Stiftungen, etc. Steuerfreiheit, in manchen katholischen Kantonen ausserdem ganz oder teilweise die Klöster, Orden und Bruderschaften.

2. *Die objektive Steuerpflicht.* — Sieht man von den nach dem Heimatsprinzip erhobenen Armensteuern ab, so gilt fur die objektive Steuerpflicht das Territorialprinzip : Bewegliches Vermögen und daraus resultierende Einkunfte und Arbeitserwerb sind am persönlichen Wohnsitz des Pflichtigen oder am Sitz des Geschäftsbetriebes, Grundbesitz und seine Erträgnisse in der Gemeinde steuerpflichtig, in deren Gebiete die Liegenschaften sich befinden. Fallen persönlicher Wohnsitz des Pflichtigen und Geschäftsdomizil oder Ort des Liegenschaftenbesitzes auseinander, so hat zwischen den beteiligten Gemeinden eine Ausscheidung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens zu erfolgen. Diese Regelung entspricht dem Bundesrecht über das Verbot der Doppelbesteuerung, Abweichungen sind daher nur innerhalb der Kantone oder im Verhältnis schweizerischer und ausländischer Gemeinden möglich und tatsächlich auch vorhanden.

Die Vermögenssteuer ist nominell in den meisten Kantonen eine Vermögensbesitzessteuer, geht aber ihrer Anlage nach ausschliesslich auf die Besteuerung des fundierten Einkommens. Ueberall dort, wo neben sie die Erwerbseinkommenssteuer getreten ist, war die Gesetzgebung gezwungen, bei gemischtem, aus landwirtschaftlichem oder Geschäftsbetrieb resultierenden Einkommen Abgrenzungen zwischen der Einkommens- und der Vermögenssteuerpflicht zu schaffen. Die Schwierigkeiten wurden in einfachster Form dort gelöst, wo die Einkommenssteuer nur formel besteht, d. h. die Einkommen kapitalisiert der Vermögenssteuer unterworfen werden (Tessin, etc). In den meisten Kantonen ist jedoch die Regelung in der Weise erfolgt, das bestimmte Quoten des Gesamteinkommens als Verzinsung des Betriebskapitals von der Einkommenssteuerpflicht ausgenommen, die betreffenden Kapitalien

dagegen als vermögenssteuerpflichtig erklärt wurden, vereinzelt endlich wurde die Lösung dadurch erreicht, dass man bestimmte Einkommensarten (landwirtschaftliche Erträgnisse) ganz der Einkommenssteuerpflicht entzog und umgekehrt bestimmte Vermögenserträgnisse (Kapitalzinsen) ausschliesslich — mit erhöhtem Steuersatz — der Einkommenssteuerpflicht unterwarf (Bern). In der Behandlung fundierter Einkünfte, wie Pensionen, Renten, Niessbrauch, hat man gleichfalls verschiedene Wege eingeschlagen, sie entweder als Einkommen behandelt oder mit den entsprechenden Deckungskapital vermögenssteuerpflichtig erklärt.

Diese stets mehr oder weniger willkürlichen Verschiedenheiten in der Besteuerung der einzelnen Einkommensarten werden freilich erst dort verschwinden, wo, wie in den beiden Basel, die allgemeine Einkommenssteuer durchgedrungen ist und der Vermogenssteuer nur noch die Funktion einer Ergänzungssteuer auf fundiertes Einkommen zukommt. Es ist freilich nicht zu erwarten, dass die Mehrzahl der Kantone bald die bisherigen Rechtsanschauungen die getrennte Vermogens- und Einkommensbesteuerung verlangen, aufgeben werden.

Fur die Bemessung der objektiven Vermögens- und Einkommenssteuerpflicht gelten in der Regel die für Staatssteuern gemachten Feststellungen. Von Interesse ist hier die z. T. abweichende Behandlung der Hypothekarschulden. Um den Gemeinden das im Grundbesitz liegende Steuerkapital moglichst zu sichern, haben einzelne Kantone ihnen die Besteuerung des vollen Wertes auch dann gesichert, wenn der Staat die Abzugsfähigkeit dieser Schulden fur seine Steuern anerkennt. Unbedingt ausgeschlossen ist der Schuldenabzug allerdings nur in Bern, Freiburg, Wallis und Genf, in einer Reihe anderer Kantone wenigstens dann, wenn der Grundeigentümer ausserhalb des Kantons wohnt; Tessin macht, von einem richtigern Gedanken ausgehend, die Abzugsfähigkeit davon abhängig, dass der Hypothekargläubiger in der Gemeinde steuerpflichtig sei. Basel-Land endlich überlässt die Regelung der Frage ganz, Solothurn innerhalb bestimmter Schranken den Gemeinden. Die zweckmassigste Lösung haben wohl diejenigen Kantone getroffen, die neben der Steuer vom Reinvermögen den Gemeinden noch eine besondere, auf dem vollen Werte basierende Grundsteuer zu Verfugung stellten (Zurich, für seine

Haupstadt, Waadt, Neuenburg). Als weinig glücklich hat sich dagegen die in Zurich, Zug und Uri bestehende Beschränkung einer solchen Grundsteuer auf bestimmte Kategorien von -Steuerpflichtigen (Aktiengesellschaften) erwiesen.

3. *Die Steuersätze.* — Von besonderer Wichtigkeit fur die Beurteilung, in welchem Umfange das geltende Steuerrecht dem Grundsatze der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Pflichtigen gerecht geworden sei, sind die Vorschriften über die Steuerbelastung.

Die erste der hieher gehorigen Fragen, die Regelung des steuerfreien *Existenzminimums* hat eine Lösung gefunden, welche beweist, dass eine Reihe von Kantonen bestreb ist, ihre Gemeindesteuergesetzgebung den aus dem erwähnten Prinzip sich ergebenden Anforderungen anzupassen. Für die Einkommenssteuer bildet die Freilassung der kleinsten Steuerkapitalien die Regel. Einige Kantone begnugen sich mit 300-500 Franken, andere dagegen gehen bis auf 800-1500 Franken (Genf) fur Einzelpersonen, und 1200, 1500 ja 1800 Franken fur Familienvorstände mit minderjährigen Kindern, mehrere Gesetze überlassen die Bestimmung der steuerfreien Beträge den Gemeinden (Schaffhausen, Basel-Land, Waadt, etc.). Vielfach wird freilich diese Steuerfreiheit durch Beibehaltung von Kopfsteuern oder Festsetzung von Minimalsteuerleistungen (Nuenburg, Wallis) wieder teilweise illusorisch gemacht. Nahezu ganz versagen die schweizerischen Gemeindesteuerrechte in der Berücksichtigung kleiner fundierter Enkommen, von wenigen Ausnahmen abgesehen (Genf, Bern, Basel-Stadt) fehlt für diese ein steuerfreies Existenzminimum vollstandig, die Kantone begnugen sicht mit Steuerbefreiungen zugunsten einzelner Kategorien besonders schutzbedürftiger Personen (Witwen, Waisen, Arbeitsunfähige).

Eine zum Teil mangelhafte Ausbildung zeigt das Gemeindesteuerrecht der schweizerischen Kantone namentlich bei der Festsetzung der Belastungsverhältnisse zwischen grossen und kleinen Erwerbseinkommen und Vermögensertragnissen. Eine ganze Reihe von ihnen hat namlich insbesondere bei der Vermögenssteuer (Zurich, Bern, Uri, Schwyz, Zug, etc. etc.), teilwiese auch fur die Einkommenssteuer (Tessin, etc,) die Anwendung *progressiver* Steuersätze als unzulässig erklart, andere haben die Wahl zwischen den Grundsätzen der Proportionalität und der Progression den Gemeinden überlassen

(Luzern, Waadt, Solothurn, Basel-Land) eine innerlich wenig gerechtfertigte Ausdehnung der Gemeindeautonomie, die nur dadurch gemildert werden kann, dass wie in Luzern und Waadt fur die allfällig einzuführende Progression bestimmte Grundsätze gesetzlich festgelegt sind. Dort, wo die Progression eingeführt ist, krankt sie meistens an dem aus der Trennung von Vermögens- und Eikommenssteuer sich ergebenden Mängel, dass sie nicht die gesamten Einkünfte eines Pflichtigen berucksichtigt. Einzelne Kantone haben diesen Fehler wenigstens teilweise dadurch beseitigt, dass sie die Erträgnisse von Vermögens- und Erwerbseinkommenssteuer zusammenfassen und die Gesamtsumme mit Zuschlägen belasten (Obwalden, Aargau).

Die Ausgestaltung der Progression ist namentlich dort, wo Staats- und Gemeindesteuern im engsten Zusammenhang stehen, fur beide Steuern die nämliche (Thurgau, Obwalden, Appenzell a/Rh., etc.), in andern Kantonen dagegen ist die Einführung progressiver Gemeindesteuern nur durch Anwendung gemilderter Skalen moglich gewezen (Zurich, St. Gallen). Der innere Ausbau der Progressionsskalen ist in den einzelnen Kantonen ausserordentlich verschieden. Wahrend Basel-Stadt fur die Gemeindesteuer eine Klasseneinteilung mit einheitlichen, von Klasse zu Klasse steigenden Steuerbeträgen besitzt, basieren alle ubrigen Kantone die Steuersätze genau auf das taxierte Einkommen. Das Maximum der Steuerbelastung wird bei der Einkommensteuer in einzelnen Kantonen in der Regel schon bei Einkommen uber 10-16,000 Frk. erreicht, nur in wenigen Fallen erst bei hohern Betragen (Frk. 24,000, 55,000, 75,000 und mehr), die Maximalgrenze fur die Vermögenssteuer schwankt zwischen Frk. 200,000 (Baselstadt und Appenzell) und Frk. 1,400,000 (Genf). Die Steigerung in der Progression der Steuersätze endlich ist beim Erwerbseinkommen in einzelnen Kantonen eine sehr geringe, indem der höchste Steuersatz zum niedrigsten nur im Verhaltnis von 1 : 1,25 bezw. 1,33 steht, wahrend andere Gemeindesteuergesetze eine Steigerung bis auf das Vier- und Funffache zulassen, Genf sogar bei Arbeitserwerb zufolge starker Degression bis fast auf das Zwanzigfache geht. Aehnlich verhält es sich bei der Vermögenssteuer, doch übersteigt die Progression hier nirgends das Fünffache des geringsten Ansatzes.

In der dritten der hieher gehörigen Frage endlich, der jeni-

gen betreffend das Verhältis der Belastung von fundierten und nicht fundiersten Einkommen ist die schweizerische Gemeindegesetzgebung von jeher dem richtigen Grundsatz gefolgt, dass das ersterwähnte entsprechend seiner grössern wirtschaftlichen Kraft stärker herangezogen werden müsse als der blosse Arbeitserwerb. Diese Mehrbelastung ist zum Teil erreicht worden durch entsprechende Kapitalisierung des der Vermogensteuer zu unterstellenden Einkommes, zum Teil durch Festsetzung eines bestimmten Verhatnisses zwischen den Vermögens- und Einkommenssteuersatzen. Dieses Verfahren ist dann in einzelnen Kantonen noch verfeinert worden dadurch, dass, in Analogie zum Vorgehen bei der englischen Einkommenssteuer, fur die verschiedenen Arten von fundierten und nicht fundierten Einkünfte weitere Abstufungen der Steuersätze gemacht wurden (Bern, Aargau, Thurgau, Genf). Da durch die Einwirkung der Progression auf den einzelnen Einkommensstufen die Unterschiede in der Belastung der beiden Einkommensarten so gross werden, dass sie kaum mehr verglichen werden können, mussen wir uns an dieser Stelle mit der Bemerkung begnügen, dass in der Regel bei 1 ‰ Vermogenssteuer 1 % Einkommenssteuer erhoben wird, der Vermögensertrag (eine 4 % Verzinsung angenommen) 2 1/2 mal stärker belastet wird als der Arbeitserwerb, in einzelnen Kantonen erreichen die Mehrbelastungen allerdings das Funf- und Sechsfache.

IV. — *Steuerveranlagung und Steuerbezug.*

Die Festsetzung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens erfolgt nur dort für die Gemeinden selbstandig, wo sie durch besondere, im staatlichen Steuersystem nicht enthaltene Gemeindesteuern belastet werden, in allen übrigen Fällen sind die in dem Staatssteuerregister enthaltenen Veranlagungen massgebend. Die Taxationen geschehen dann meistens auf Grund einer durch die kommunalen und vielfach auch noch die staatlichen Organe kontrollierten Selbsteinschätzung das Pflichtigen.

Sache der Gemeinden ist die Bestimmung des jeweiligen Steuerfusses, regelmassig fassen daruber die Gemeindeversammlung bei Abnahme der Voranschläge Beschluss. In den franzosischen Kantonen namentlich unterliegen solche Steuerfestsetzungen der Genehmigung der staatlichen Organe. Eine

ganze Reihe kantonaler Gesetze raeumt den Aufsichtsbehörden die Befugnis ein, die Gemeinden zur Erhebung der notwendigen Steuern zu zwingen (Freiburg, Aargau, Tessin, etc.).

Der Steuerbezug geschieht fast uberall durch die Gemeindeorgane, nur in einigen franzosischen Kantonen, die über eigene staatliche Steuerbezüger verfügen, sind diese Beamte fakultativ oder obligatorisch mit der Erhebung der Gemeindesteuern betraut worden.

Literatur.

Vergl. die Zusammenstellung im Referate von Dr. O. Schoch uber die Gemeindeautonomie. Dazu sind zu erwähnen :

Georg Schanz, Die Steuern der Schweiz, 5 Bände (Stuttgart 1890).

M. de Cérenville, Les impôts en Suisse (Lausanne 1898).

F. Mangold, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung. 1888-1903 (Mitteilungen des statistischen Amtes, Basel 1905).

Othmar Müller, Abhandlungen über die Gemeindesteuern des Kantons St. Gallen in der « Statistik des Kantons St-Gallen ».

J. Merz, Das Steuerwesen im Kanton Appenzell a/Rh., Zeitschrift fur schweiz. Statistik.

Les pouvoirs des autorités locales en matière d'emprunts.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. **Joseph DELPECH**,
Professeur à la Faculté de Droit de Dijon.

I. — A en croire Taine, même après l'organisation et le développement de la vie propre des administrations régionales, « sous la troisième République, comme sous la Restauration et le premier Empire, c'est toujours l'Etat central qui gouverne la société locale; parmi des tiraillements et des flottements, à travers des conflits passagers, il est et y demeure l'initiateur, le préparateur, le conducteur, le contrôleur, le comptable et l'exécuteur de toute entreprise, le pouvoir prépondérant au département comme à la commune, et avec les conséquences que l'on connaît... Aujourd'hui son ingérence est un bienfait; car la prépondérance, s'il y renonçait, passerait à l'autre pouvoir, et celui-ci, depuis qu'il appartient à la majorité numérique, n'est plus qu'une force aveugle et brute; livrée à elle-même et sans contrepoids, son ascendant serait désastrueux (1) ».

La pensée, dans cette page, a quelque chose d'excessif, mais aussi de puissant; l'esprit découvre tôt, en effet, que, s'il est juste d'assurer les pouvoirs locaux d'une certaine indépendance et opportun de limiter l'autorité du gouvernement, il

(1) *Les origines de la France contemporaine : Le régime moderne*, t. I (1891), p. 400.

faut prendre aussi des précautions contre les entraînements des uns et laisser à l'autre tous les moyens d'action nécessaires pour sauvegarder les intérêts généraux du pays. Or, l'autonomie des démembrements de l'Etat et des individualités financières est en tel rapport avec la compétence assignée et le pouvoir de décision ménagé aux collectivités pour la gestion des intérêts locaux ou spéciaux que leur indépendance à l'égard du pouvoir central, quant à la conclusion et au paiement de leurs dettes notamment, semble une bonne mesure du pouvoir politique des corps décentralisés : ceinture dorée pourrait ainsi valoir mieux que bonne renommée. Il importe, dès lors, de rechercher si, et de quelle manière, l'équilibre est réalisé entre les libertés, qui paraissent un droit pour les départements et les communes, et les prérogatives de contrôle qui doivent, d'aussi indiscutable manière, pour la protection du crédit public et des contribuables, être maintenues au pouvoir central.

2. — Cet équilibre est de première nécessité; car il y a entre les divers budgets, spécialement au point de vue des recettes, une « solidarité » si étroite que, sans examen concomitant et séparé des finances nationales et locales, il serait malaisé et hasardeux d'apprécier la répartition des charges que ces budgets comportent et l'augmentation de poids dont ils pourraient encore être grevés. Le contrôle très strict du pouvoir central ou de ses agents sur la politique financière des corps administratifs s'en déduit comme le vieil et meilleur moyen d'empêcher, comme elles le firent souvent, leurs assemblées électives de compromettre l'avenir par des budgets en déficit et des emprunts inutiles ou mal gagés (1). Aussi bien, toute l'histoire de la vie communale est là pour prouver que l'action purement locale a une propension presque fatale à être négligente ou prodigue, et souvent fort particulariste et tyrannique : jadis la gestion financière des corps municipaux fut si déplorable que maintes fois, elle fournit prétexte à l'immixtion du pouvoir central dans les affaires communales (2); actuellement

(1) Colson, *Cours d'écon. politiq.*, liv. V, Les finances publiques, 2e éd., 1909, p. 61. Rpr. Discours du président Bonjean, au Corps législatif, 13 juillet 1863

(2) Cf sur le rôle qui fut, par exemple, celui des *curatores reipublicæ* dépêchés dans la Gaule romaine ou des *gens du roi* dans les cités féodales, Code Théodosien, 12, 1, 20; Brissaud, *Cours d'hist. du dr.*

le fait même pour les organes départementaux et municipaux d'être institués pour gérer des services locaux ou spéciaux et, partant, d'être rapprochés des individus, les rend trop souvent sensibles aux luttes locales, enclins à préférer des intérêts immédiats au bien général et prompts à faire bon marché des deniers du contribuable. Cependant la même histoire ne servirait pas moins à établir que le fédéralisme ou l'anarchie sont, ou seraient, en un Etat simple, la conséquence du désintéressement marqué par le pouvoir central à maintenir l'harmonie entre les divers intérêts qui sont, en réalité, intimément liés.

3. — Les choses sont telles, en somme, que la « tutelle administrative » (1) est apparue comme le procédé propre à concilier les désirs des autorités en présence et d'atténuer les dangers éventuels d'un exercice discrétionnaire par chacune de ses prérogatives; mais, tandis qu'en une administration centralisée le contrôle hiérarchique est constant et s'exerce d'office parce que la subordination des agents y est la règle, la tutelle administrative, en un régime de décentralisation plus ou moins réelle (2), est exceptionnelle et ne se présume pas parce que les collectivités et les organes ont un statut d'indépendance et de capacité (3); aussi, elle n'existe que dans des hypothèses réputées dangereuses, nettement indiquées par la loi et décroissant en nombre au fur et à mesure qu'à un droit ancien, comptant avec parcimonie aux organes régionaux les occasions de se prononcer définitivement et sans avoir à requérir d'autorisation, succède une législation faisant de l'exception la règle

franç, I, p. 504, 699; Viollet, *Hist. des institut. polit et admin. de la France*, I, p. 139 et III, p. 134-138. — V., au surplus, sur la politique peu désintéressée de la monarchie, les excès de la fiscalité royale et l'usage des princes d'emprunter souvent sous le couvert des villes les plus riches, Borrelli de Serres, *Recherches sur divers services publics du XIIIe au XVIIe siècle*, p 95; Langlois, *Le règne de Philippe le Hardi*, p 252 et s., et Luchaire, *Les communes franç.*, p 203-205; P. Cauwès, *Les rentes sur l'Hôtel de Ville au XVIe siècle*, dans la *Rev. d'écon polit.*, t. X, ann. 1896, p. 100

(1) V.-A. De Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, liv. 2, ch. 3.

(2) Cf. G Fagniez, Rapport..., dans le Rec. Ac sc. mor et polit., nov. 1909, p 628 et s.

(3) G. de Bezin, *Des autorisations et approbations en mat. de tutelle administrative*, 1906, n° 9, p 23.

générale et accusant un progrès continu, au point de vue des attributions, dans la voie décentralisatrice. Ainsi, il en va, à l'heure actuelle quant aux emprunts locaux, auxquels il convient de reconnaître souvent un caractère nécessaire et même productif, mais dont le moindre inconvénient n'est pas de se présenter comme l'escompte d'impôts à venir.

*
* *

4. — Certains documents officiels — à l'imitation sans nul doute de publicistes du Moyen-âge qui tenaient l'emprunt pour un progrès et une preuve de richesse pour les nations — ont écrit avec une satisfaction non dissimulée, tel le *Rapport de la situation financière des communes en 1891* (Introd., p. xxxv), que la diffusion des emprunts « traduit un effort tenté par les municipalités les plus modestes pour améliorer les services parfois encore si rudimentaires des collectivités rurales ».

Bien ou mal apprécié quant à sa valeur économique et à ses causes sociales, le phénomène est certain quant à son existence. La mesure en demeure sans doute assez difficile à exprimer. Pour les emprunts départementaux, les chiffres fournis jusqu'à l'exercice 1894 (1) ne correspondaient pas uniquement au capital non amorti. S'agissant de la fixation du quantum de la dette communale, et de l'ordre donné aux préfets de faire apparaître dans leurs relevés toutes les sommes dues par les communes, en capital, au 31 mars de l'année précédente, sur les emprunts réalisés, les circulaires se sont suivies (2 , motivées par la difficulté de faire apparaître dans les chiffres livrés par les receveurs municipaux la part vraie du capital représentatif d'emprunts stipulés le plus souvent remboursables en annuités comprenant à la fois le paiement des intérêts et l'amortissement du capital ; elles ont facilité une détermination arithmétique de cette somme à l'aide de barêmes en douze tableaux correspondant aux taux communs d'émission des emprunts et fixant la

(1) Voici ceux qui se lisent dans l'*Annuaire statistique*, t. XXVII, ann. 1907, p. 147 pour *1894*, fr. 408,313,541 92 ; pour *1904* : fr. 602,290,813.15.

(2) Cf. Circ. min. int., 6 déc 1890, *Bull. offi. min. intér.*, t. XLVII, ann. 1890, p. 328, et 12 janv. 1895, *ibid.*, t. LVIII, ann. 1895, p. 9.

valeur actuelle en capital d'une semestrialité de 1 franc payable pendant 99 semestres. (1)

(3) Tout récemment le *Bulletin de statistique*, t. XXXIII, nov. 1909, p. 501, contenait le *Tableau comparatif de la dette de Paris et des autres communes de France*, et il donnait des derniers chiffres une explication quelque peu détaillée :

Au 31 décembre 1906 (Situation de 1907), montant de la dette communale		4,060,007,024
Au 31 décembre 1907, montant de la dette communale		4,166,201,277
Soit une différence en plus de . . .		106,194,253
Augmentation qui s'applique à la ville de Paris pour une somme de 65,776,210 francs, et provient principalement de l'émission de 105 millions de francs pour l'exécution de la convention passée le 12 janvier 1906 avec les liquidateurs de la Compagnie parisienne du gaz (*Traité avec le Crédit foncier* du 2 juillet 1906). .		105,000,000
D'où il faut déduire le montant des remboursements effectués par suite du jeu de l'amortissement :		
A. Des emprunts . .	25,948,029	
B. Des annuités. . .	3,275,761	
		39,223,790
De sorte que l'augmentation s'élève à		65,776,210
Quant à la dette des autres communes qui, au 31 décembre 1906		1,603,745,732
elle est montée à fin 1907 à		1,644,163,775
Soit un accroissement de . . .		40,418,043

qui intéresse particulièrement les départements suivants : Nord, Isère, Somme, Cher, Maine-et-Loire, Haute-Vienne, Pas-de-Calais, Alpes-Maritimes, Allier, Meurthe-et-Moselle, Var et Loiret, et correspond aux emprunts nouvellement autorisés et relatifs à l'exécution de projets divers, tels que constructions scolaires, adductions d'eau potable, chemins vicinaux et ruraux, installation d'éclairage électrique, création de nouvelles lignes téléphoniques...

Des données générales et assez peu circonstanciées de cette publication, il serait assez expédient de rapprocher les renseignements fournis dans un article, vieux à peine de quelques jours, sur *La dette de Paris*, « la plus considérable des dettes des grandes capitales », constituée par un encaissement de près de 3 milliards de francs, échelonnée jusqu'en 1994 avec une prévision corrélative de près de 8 millards 1/2 de remboursements, et grossie, par délibérations de juillet dernier, d'un nouvel emprunt gigantesque de 900 millions. L'article (G. Cadoux. *La dette de Paris, son amortissement, la dotation des grands travaux*, dans la *Rev. pol. et parlem*, t. LXIII, n° du 10 janvier 1910) tire son principal intérêt de la double démonstration qu'il fait : d'une part, des

5. — Toujours est-il que départements et villes ont subi l'impulsion croissante donnée par des mœurs et des conceptions sociales nouvelles à certaines catégories de dépenses : en particulier aux grands travaux de voirie, par des nécessités économiques, des préoccupations d'embellissement et le régime élargi des subventions de l'État ; ou bien encore au développement des constructions scolaires, par l'attention sans cesse plus éveillée sur l'œuvre éducatrice obligatoire, gratuite et laïque ; à l'essor continu aussi des entreprises municipales, par l'extension des attributions des communes ou l'exagération de la politique assez mal dénommée « socialisme municipal » ; enfin au progrès des services communs d'assistance par l'intelligence mieux acquise de l'interdépendance des hommes. — Cependant le domaine des uns et des autres, avec sa composition artificielle ou séculaire, et malgré des augments accidentels, n'était de nature, ni à leur procurer une perception assurée, ni à leur laisser le bénéfice durable d'un revenu pécuniaire suffisant à la tâche (1).

6. — L'emprunt fut ainsi nécessaire. Les départements y ont souvent recouru sous forme directe, en même temps qu'ils contractaient aussi des « engagements... sous la forme de garanties d'intérêts alloués à des compagnies d'intérêt local, dont le rôle a été souvent, au fond, celui d'intermédiaires contractant de véritables emprunts pour le compte des dépar-

nécessités pour une grande ville moderne d'entreprendre de vastes programmes de campagne pour l'exécution de travaux d'intérêt général et l'amélioration coûteuse d'importants services municipaux ; d'autre part, de la tradition fâcheuse des élus, pour satisfaire à toutes les demandes des comités et des électeurs, à envisager l'emprunt comme le seul moyen utile pour de semblables opérations, du moins à le préférer en fin de compte à la thèse, plus ménagère de l'avenir, de la dotation directe, sans emprunts, au moyen de crédits inscrits annuellement au budget et constitués par l'affectation de centimes additionnels correspondants à d'anciennes annuités amorties. (V. le jugement sévère et pessimiste de la p. 84.)

(1) V., à titre de preuve, Cadoux, *op. et loc. citt.*, p. 73 ; et Colson, *op. cit.*, p 97, pour ce qui s'est passé à Paris au sujet du régime futur de l'exploitation du gaz, — et *ibid.*, p. 103, cette observation, à propos de la reprise des distributions d'éclairage et de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local et des tramways : « Il y a là pour l'avenir une réserve de revenus très importants qui pourraient venir alléger grandement les budgets locaux, si l'on réussissait à en éviter le gaspillage. »

tements ». Les communes n'en ont pas moins usé, substituant maintes fois de nouveaux emprunts à de plus anciens ; ce qui n'aboutit pas toujours à une diminution de la dette, étant donné qu'un allongement devenu habituel des délais de remboursement a affecté « non seulement les nouveaux emprunts, mais aussi ceux qui ont remplacé d'anciens emprunts convertis au moment où la baisse du taux de l'intérêt rendait cette opération avantageuse » (1). Dès lors, si l'on balance cette règle que l'emprunt perpétuel n'a jamais été admis pour les emprunts locaux avec ce fait que lesdits emprunts furent très exceptionnellement contractés en titres émis au-dessous du prix (au point d'avoir déterminé une quasi-équivalence de la dette nominale et du capital réalisé) on comprend la gravité de la situation résultant du procédé financier ; et on s'explique tout à la fois certaines tentatives des autorités locales pour éluder les restrictions imposées en la matière à l'autonomie de leur décision et la persistance en législation du principe, sinon des moyens ou mieux des conditions du contrôle destiné à prévenir l'ignorance ou les passions des représentants de la population.

7. — En plusieurs occasions, pour réaliser une opération d'utilité commune, installer un service ou solder à un entrepreneur la construction d'un édifice, alors que l'œuvre risquait d'échouer, eu égard à l'importance des revenus ordinaires de la commune, avec la procédure régulière de l'approbation de l'emprunt, les conseils municipaux prirent des délibérations pour échelonner des bons de délégation, feindre une acquisition immobilière et répartir en un certain nombre d'annuités le paiement avec ou

(1) Colson, *op. cit.*, p. 94. — Cf., au surplus, sur la faculté de *conversion*, et les longues contestations auxquelles elle donna lieu, notamment de la part de la Caisse des dépôts et consignations (qui prétendait refuser aux communes le bénéfice du terme, malgré Civ. 1187, à raison des art. 146 et 187 C. co , et pour cette raison «que les engagements résultant des emprunts consentis aux communes se contractent au moyen de traites et d'effets à ordre »), Circ. min. int., 28 juillet 1880, *Bull.*; Civ.cass., 29 juillet 1879, Pressengeas, *S.* 80, 1, 110, et, par analogie, Nancy, 10 juillet 1882, *S.* 83, 2, 237; Bruxelles, 26 avril 1893, deux arrêts : Société des chemins de fer de l'Entre'Sambre et Meuse et Compagnie générale pour l'éclairage et le chauffage au gaz. *Pasicrisie*, 1893, 2, 19. — En fait, depuis 1880, les communes insèrent dans leurs traités la clause que « l'emprunt sera réductible du montant de la somme à convertir dans le cas où le remboursement anticipé ne serait pas accepté ». Mais c'est une autre réalité que l'usage devenu très fréquent des conversions n'a guère profité aux budgets communaux.

sans intérêts de l'ouvrage ou des objets dont la ville s'était immédiatement mise en possession : telle la ville de Paris, en 1849, pour racheter les péages de certains canaux et, plus tard, les droits de la Compagnie du Canal Saint-Martin ; telle encore, en 1863, une commune d'Indre-et-Loire, pour la restauration de l'église. La Cour des comptes ne manqua jamais de signaler l'abus. Des circulaires ministérielles 1) crurent y apporter une sanction suffisante par l'assimilation à un emprunt de toute convention engageant les ressources du budget communal au-delà d'une durée de six ans, les préfets demeurant, d'ailleurs, souverains appréciateurs des circonstances propres à commander ou permettre une dérogation à cette règle; mais ce n'était là qu'une prescription purement administrative(2), impuissante à soi seule à déterminer la nature de l'acte accompli et, quant à cet acte évidemment fait en violation de la loi, à lier les juridictions, spécialement le Conseil d'Etat statuant au contentieux sur le pourvoi formé par les intéressés (3).

8. — Aussi bien un recours appartient-il aux particuliers pour réclamer contre les violations de la loi qu'a pu commettre un corps délibérant pour échapper aux formalités légales en matière d'emprunts, gênantes comme sont toutes les règles de droit. Introduite, plusieurs fois, devant les diverses juridictions, cette question des emprunts irréguliers y a été agitée et réso-

(1) Circ. 12 août 1840 et 11 mai 1864, *Bull. off. min. intér.*, t. VIII, ann. 1840, p 274 ; t. XXI, ann. 1864, p. 192.

(2) Les circulaires ministérielles ne peuvent manifestement créer d'obligation pour les communes. V. Hauriou, note sous Conseil d'Etat, 26 décembre 1908, Commune de Labastide-St-Pierre, *S.* 1909, 3.82). Il s'ensuit qu'elles ne pouvaient ouvrir des facultés extralégales aux communes, non plus que leur imposer des obligations en dehors de la loi. Le Conseil d'Etat l'a implicitement reconnu dans son arrêt du 7 août 1883, d'Aboville, Combes, *Leb. chr.*, p. 757, à propos de Circ. 24 mai et 22 septembre 1874, *Bull. off. min. intér.*, t. XXXI, pp. 507, 508, recommandant aux communes d'employer, de préférence au remboursement des emprunts contractés, pour le paiement des dépenses de guerre, les sommes allouées par l'Etat en bons de liquidation conformément aux lois des 6 août 1871 et 7 avril 1873.

(3) Cf. pr. Cass. 17 janvier 1872, Ville de Draguignan, *S.* 72,1.214, *D.* 72,1.13, avec les conclusions de M. l'avocat général Reverchon, et Cons. d'Etat. 14 août 1865, Commune de Beaumont-en-Viron, *S.* 65, 2,353, *D.* 66, 3,26, avec les observations excellentes de M. le commissaire du gouvernement Aucoc.

lue de différentes manières (1). En tous cas, c'est à mes yeux chose certaine qu'actuellement (depuis les arrêts *Casanova* et *Bergeon*, 29 mars 1901 et 1er mai 1903, *S.* 1901, 3, 73, et 1905, 3,1) ne réussirait plus contre pareille action l'objection qui eût peut-être été déduite jadis de cette idée, appuyée un temps par la grande autorité de M. Laferrière (*Jur. adm.*, II², 443) que les membres d'une collectivité n'ont pas d'intérêt personnel à attaquer les actes l'intéressant, attendu qu'ils sont représentés par ses organes : « Les membres d'une collectivité, dit excellemment M. Hauriou, *S.* 1905, 3, 4, ne sont

(1) Les tribunaux de droit commun se reconnurent expressément compétence pour statuer sur les difficultés résultant d'emprunt locaux. (Cass., 16 août 1876 et Cass. civ., 29 juillet 1879, Pressengeas, *S.* 77, 1,13, *D.* 77, 1,456 ; *S.* 80, 1,110, *D.* 80, 1.39 ; et la Cour de cassation, influencée peut-être par les circulaires susdites, n'hésitait pas à ratifier des emprunts irréguliers, motif pris de l'approbation des comptes renouvelée sans réserves par l'autorité préfectorale chargée de les contrôler (Cass , 6 décembre 1864, commune de Routto, *S.* 65, 1,172, *D* 65, 1,295). — Cette compétence était des plus suspectes; condamnée en ces dernières années par l'orientation nouvelle d'une partie de la doctrine, elle se heurterait, à mon avis, à la jurisprudence de l'arrêt Feutry, (Tr. conf. 29 février 1908, *S.* 1908, 3.97, avec la note de M. Hauriou, et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Teissier) et à cette thèse (Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6e édit., p.494; Teissier, *Responsabilité de la puiss. publ.*, p.84, 91, 156 et s.) que tous les actes accomplis par une individualité financière pour assurer la gestion des services publics sont administratifs et ressortissent au Conseil d'Etat. — Or, la jurisprudence administrative n'eut jamais d'hésitation sur le principe à appliquer : tous ses arrêts présupposent le droit pour l'habitant de réclamer contre les contributions établies à sa charge ; sans doute, ils lui ont communément refusé le droit d'attaquer par le recours pour excès de pouvoir l'emploi des fonds fait par une collectivité lorsqu'il disposait d'une autre voie, telle la demande en décharge établie en vertu de l'acte autorisant l'imposition (Cons. d'Et. 22 nov. 1878, Gauthier, *S.* 80, 2, 128, *D* 79, 3, 73; 28 janvier 1887, Soc immob. de Marseille, *Leb. chr.*, p. 87; 20 juillet 1888, Bertrand, *S.* 90, 3, 50; *D.* 89, 3, 100 ; 14 février 1890, Hérit Guilloteaux, *S.* 92, 3, 64) ; mais cette solution, conforme à la vieille règle de procédure sur les recours parallèles, n'eût certainement point prévalu s'il s'était agi d'attaquer la délibération elle-même décidant l'emprunt hors les formes et de discuter ainsi la légalité des conditions de l'emprunt (Rpr. la formule, apparemment contraire, de Cons. d'Et., 12 janvier 1883, Guicheux, *D.* 84, 3. 76, et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Romieu sous l'arrêt précité du 14 février 1890).

pas absorbés par celle-ci; ils ont un intérêt individuel à ce qu'elle soit bien administrée; il y a donc coexistence de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif... Les sujets ont des droits et des intérêts individuels ; la chose n'est pas discutable pour une collectivité. »

9. — Cependant l'action judiciaire des intéressés — fût-elle le plus largement admise — n'a qu'une action répressive et *a posteriori*, et ne saurait de nulle manière suppléer, ni à la complication des formalités administratives, volontiers tolérée en la matière par l'opinion publique qui « dans un pays libre ... seule ... est l'origine des abus comme de leur correction », ni davantage au rôle de l'administration supérieure, qui doit jouer son rôle utile de direction et de contrôle dans les conditions fixées par la loi. — Ces formalités et ces conditions qui, envisagées au point de vue de l'autonomie financière des corps décentralisés, en indiquent le degré, ne sont point, si l'on examine le contenu de la mesure de tutelle elle-même, anormales au même titre que les pouvoirs appartenant à l'administration supérieure en matière de dons et legs faits aux démembrements de l'Etat. Elles ont, en vérité, pas mal varié avec les époques; mais voici qu'à l'heure actuelle leur formule (1), combinée pour tenir un compte suffisant du besoin d'indépendance des corps locaux et de la nécessité primordiale en un régime d'Etat de la marche normale des services publics par le maintien de la bonne administration et la protection des contribuables (2), a paru à certains auteurs et à des commissions extra-parlementaires atteindre les limites de la sage décentralisation (3). A cet égard, les lois des 10 août 1871 et 12 juillet 1898 pour l'organisation départementale, et, pour la communale, celles du 24 juillet 1867, du 5 avril 1884 et du 7 avril 1902 ont nettement marqué une même évolution libérale qu'il ne faudrait peut-être plus exagérer, et qui, à en juger d'après l'expérience acquise, doit demeurer toujours plus vigoureuse à l'égard des communes que des départements.

(1) V. Jèze, *Cours élém. de sc. des finances*, 1910, p. 349, 351.

(2) Cf. Colson, *op. cit.*, p 60.

(3) Cf. Hauriou, dans le *Répert. de dr. adm.* de Béquet, t. IX, v° *Décentralisation*, n° 73 et suiv., et dans l'excellente monographie précitée de M. G de Bezin, n° 108, p. 402, et n° 125, p. 421. — Commission extraparlementaire de décentralisation nommée par D. 6 février 1895, *J. O.*, 20 août 1896, p. 4753.

*
* *

10. — Ici et là, le système comporte la même prohibition d'emprunts en perpétuel et, s'agissant d'emprunts amortissables, procède par des distinctions simples ou juxtaposées, pour prescrire les mesures de tutelle et les faire varier suivant que le remboursement est échelonné sur un nombre d'années plus ou moins long et peut ou non s'opérer avec les ressources ordinaires de la collectivité.

11. — Le régime des *emprunts départementaux* a changé trois fois. Les délibérations des conseils généraux au sujet des emprunts à contracter dans l'intérêt du département furent soumises tout d'abord à la règle uniforme et sévère d'approbation qui était dans les tendances naturelles de la loi du 10 mai 1838, malgré la remise d'attributions administratives faite à l'organe départemental électif par ce texte qui entendait continuer la réaction contre les mœurs centralisées et absorbantes de l'an VIII (L. 1838, art. 4-1°). Puis, et tandis que se développait en toutes matières le mouvement ayant pour fin d'établir l'équilibre entre les organes et de constituer le Conseil général en autorité parallèle au préfet représentant le pouvoir central, la loi du 10 août 1871, dans ses articles 40 et 41 spéciaux aux emprunts, posa la règle qu'à l'avenir les délibérations des conseils généraux seraient définitives au cas d'amortissement prévu dans un délai de quinze années, et au-delà de cette limite, ne seraient exécutoires que sauf approbation du Parlement. La distinction était dès lors établie, si bien que les termes seuls en ont changé ; le double progrès réalisé par la loi du 12 juillet 1898 (respectée par celle du 31 juin 1907, qui a apporté la dernière modification aux articles 40 et 41 de la loi de 1871) a consisté, en effet, à remplacer l'approbation du Parlement par celle d'un décret en Conseil d'Etat et surtout à augmenter les pouvoirs financiers du Conseil d'Etat, lequel a désormais pouvoir propre de décision pour tous emprunts amortissables en 30 ans (au lieu de 15 comme ci-devant).

12. — Des *emprunts communaux*, l'histoire est tout à la fois moins ancienne, plus compliquée dans les détails, mais semblable dans les grandes lignes, et, peut-on dire, en relation étroite avec la liberté acquise par les conseils municipaux en matière de centimes.

Le principe traditionnel depuis la loi du 24 juillet 1867

(art. 3) est celui de la conclusion indépendante des emprunts par les conseils municipaux dans la mesure où les emprunts sont remboursables sur les ressources laissées à la décision de l'assemblée et échelonnés pour leur amortissement sur un nombre d'années préfix ; par contre, la mise en jeu du principe différa suivant les époques. Sous l'empire de la loi de 1867 (1), l'autonomie des pouvoirs locaux était subordonnée à la triple condition de l'affectation au service de l'emprunt des ressources librement créées par la commune, de l'assignation d'un délai inférieur ou tout au plus égal à douze ans pour l'amortissement de l'opération, enfin d'un accord complet entre le maire et le conseil sur la conclusion et les clauses du contrat. A défaut de l'une ou de l'autre de ces conditions, force était de recourir au préfet, au chef de l'Etat statuant hors ou en son Conseil d'Etat, ou même au Parlement (art. 5 et 7).

Ce régime, avec ses distinctions et variantes établies d'après la durée des emprunts et le chiffre global des revenus de la commune emprunteuse, était, somme toute, assez strict, et sa modification fut longuement agitée en 1884 ; ce qui ne veut pas dire — il s'en faut — qu'elle l'ait été abstraction faite du souci de « prendre des précautions contre les prodigalités de toutes les communes », d'autant mieux que, quelques mois plus tôt, le 7 avril 1882, avait été abrogée comme antidémocratique et inopérante la disposition subsistante de la loi de 1837 sur le concours nécessaire au vote des emprunts des plus haut imposés et que, toujours, l'administration s'est montrée hostile au moyen fécond et régulier du referendum municipal (2). Tel orateur déclara l'intervention législative « illusoire, au moins insuffisante », faute de se souvenir que « sauf quelques exceptions très rares, qui confirment en quelque sorte la règle, des projets de loi d'intérêt local aient été ajournés ou à plus forte raison rejetés » (3) ; et, quant au contrôle de l'ad-

(1) A peine convient-il de faire une mention du régime tout temporaire qui, du décret du 25 mars 1852 à la loi du 10 juin 1853, dérogea partiellement à la loi de 1837, par la délégation aussitôt reprise aux préfets du pouvoir d'autoriser les emprunts dans certaines limites.

(2) A. Chaudé, *La suppression des plus imposés, dans le Journ. du dr. admin.*, 1882, p. 535, et Delpech, *Du referendum en droit publ. franç. et spécialement du referendum municipal, Rev. du dr. publ.*, t. XXII, ann. 1905, p 372-401.

(3) A titre de preuve, il eût pu invoquer la double discussion qui

ministration. il se disait peu sûr de son « caractère sérieux... suffisamment rigoureux ». Mais la proposition faite de ne tenir « le vote des charges... [pour] valable qu'après deux délibérations du conseil municipal à quinze jours d'intervalle [et à la majorité] des deux tiers des conseillers en exercice » fut repoussée par le Sénat à 162 voix contre 105 (1); par contre, l'essentiel d'un amendement de M. Bardoux relatif aux emprunts contractés pour une période dépassant 30 années et remboursables sur ressources extraordinaires excédant le maximum des centimes fixé par le conseil général, connut meilleure fortune : la commission qui rejeta la clause susdite accueillit la garantie, dans toutes les hypothèses, de l'avis du Conseil d'Etat (2).

13. — Il s'ensuivit un régime, pour partie, d'autonomie et, pour partie, de tutelle financière exercée par toute la hiérarchie des organes, préfet, chef de l'Etat statuant seul ou en Conseil d'Etat, Parlement: 1° Autonomie pour les emprunts gagés sur les ressources ordinaires ou les centimes votés librement et dorénavant en plus grand nombre par le conseil municipal, et amortissables en moins de trente années (art. 141 al. 3); 2° Régime d'autorisation et mesures de tutelle financière variables suivant le gage, le délai d'amortissement et l'importance de l'emprunt: loi pour tous emprunts dépassant par eux-mêmes ou par addition aux emprunts non encore remboursés un million de francs; décret simple ou en Conseil d'Etat pour les emprunts remboursables sur ressources extraordinaires dans un délai égal ou supérieur à trente années; arrêté préfectoral pour les emprunts remboursables sur contributions spéciales autorisées aussi, ou sur ressources ordinaires durant plus de trente années. Un parallélisme était ainsi prévu pour la capacité des conseils municipaux entre la conclusion des emprunts amortissables et le vote des centimes ordinaires, pour insuffisance de revenus

s'éleva, en 1867, sur l'art. 17 de la loi (Cf. discours de Thiers et Jules Favre, *Monit. universel*, 11 avril 1867, p. 437), et en 1869, à propos de l'approbation d'un traité projeté entre la ville de Paris et le Crédit foncier. (V. *Dalloz*, 1869, 4, 33, et *Monit. universel*, séances des 22-26 février, 2-6 mars).

(1) V. la discussion entre le baron de Ravignan et M. Emile Lenoel, Sénat, séance du 15 février 1884, dans le vol. « *La loi municipale*, Documents, rapports ». Ext. du *J. Off.*, Paris, 1883, p. 385-387.

(2) V. dans le même volume, p. 569.

ou à fin de dépenses extraordinaires. Au total, malgré qu'elle supprimât, en matière de centimes extraordinaires, l'intervention d'autorités de plus en plus élevées et les distinctions établies par la loi du 18 juillet 1837 (art. 40) suivant le caractère obligatoire ou facultatif des dépenses et la somme des revenus communaux, la loi du 24 juillet 1867 avait imposé des bornes assez étroites au pouvoir propre du conseil municipal; et, en vérité, les dispositions de la loi du 5 avril 1884 (art. 141-143), loin de hâter l'œuvre de décentralisation, n'eurent guère d'autre effet que de déconcentrer largement la tutelle financière.

14. — Aussi bien, un régime exempt de complications et favorable à l'autonomie communale date-t-il seulement de la loi du 7 avril 1902, dont voici les deux termes : capacité du conseil municipal dans la limite du maximum fixé par le conseil général et comprenant à la fois les centimes pour insuffisance de revenus et les centimes extraordinaires; au-delà de ce chiffre, approbation préfectorale, ou décret en conseil d'Etat si, par hasard, la contribution est établie pour plus de trente ans. Cette évolution législative a eu sa répercussion en matière d'emprunts : dès lors que ceux-ci ne sont plus amortissables en moins de trente ans et remboursables sur les impositions votées librement par le conseil municipal, il faut une autorisation préfectorale (art. 142), et un décret en Conseil d'Etat doit intervenir, pour les approuver, soit lorsque l'emprunt est remboursable sur une contribution établie pour plus de trente ans, ou sur ressourses ordinaires dont l'amortissement dépasse trente ans (art. 143 al. 1), soit lorsque la somme à emprunter, seule ou réunie à des emprunts antérieurs, dépasse un million (al. 2.)

15. — Ainsi vont les choses et le régime de tutelle à l'heure présente. Toutefois, on n'aura, me semble-t-il, des unes et de l'autre une vue à peu près exacte (1) qu'en ajoutant à cet exposé

(1) De propos délibéré, pour ne dépasser en aucune manière la question très spéciale brièvement exposée dans cette Note, nous laissons de côté maints aspects du sujet qui nous paraissent n'avoir qu'une relation incidente avec l'autonomie financière des pouvoirs locaux, — par exemple, la discussion critique de l'uniformité du régime établie par la loi à l'égard des communes dont les intérêts extrêmement variés comporteraient plutôt un traitement différentiel, ou bien encore, l'accommodement du crédit des villes et de la pratique des emprunts préférés à la concession d'hypothèques ou au bail d'impôts en gage en un temps surtout où se renouvellent et sont fort discutées les tentatives du suppression des octrois, etc.

de la règlementation deux remarques (1). — L'une doit signaler que, sauf les communes (s'il en existe) propriétaires de biens importants ou dotées de revenus spéciaux, sont très rares celles qui se trouvent, et seront surtout dans l'avenir, en état de profiter de leurs pouvoirs propres de décision : on pourrait compter déjà, et il sera de plus en plus aisé de dénombrer celles dont les ressources ordinaires ne sont point absorbées, et où les centimes pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires n'atteignent pas le maximum fixé par le conseil général. La question doit-elle se poser dès lors de la réalité même de l'autonomie communale ? — L'autre peut affirmer que la tutelle financière, même réduite par les essais successifs de décentralisation, demeure « la pierre d'achoppement », souvent rencontrée et toujours fatale : il y en a cette raison, d'ordre général, tout d'abord, que « toute décision administrative vraiment importante, comme toute activité, source de puissance pour celui qui la déploie, est celle qui se traduit finalement par une dépense, et il importe peu aux corps autonomes d'avoir en théorie beaucoup de pouvoirs de décision s'ils ne peuvent disposer de leurs deniers au moment de l'exécution de leurs déclarations de volonté (2) » ; il y en a aussi maintes raisons de fait : certaines préoccupations de l'administration déterminantes du taux de l'intérêt assez élevé dû par les communes et constitutives, par voie indirecte, sinon d'un monopole, du moins de la spécialité des prêts aux communes pour quelques établissements de crédit (3) ; ou bien encore le pouvoir, maintes

(1) Il conviendrait aussi d'indiquer un cas d'*emprunt d'office* (Loi du 20 mars 1883, art. 10 ; Cons. d'Et 24 juillet 1884, cité dans Béquet, *Répert. dr. admin.*, t. VI, p. 254, col. 2, n. 1, v° *Commune*, n° 3086) pour permettre l'installation des bâtiments scolaires. Cette mesure coercitive est tout exceptionnelle et ne saurait être étendue à d'autres cas de résistance communale à l'égard de dépenses obligatoires.

(2) de Bezin, *op. cit.*, p. 423.

(3) On sait que les communes peuvent traiter de gré à gré avec des particuliers, avec des caisses spéciales, comme fut la *Caisse des chemins vicinaux*, (V. de Crisenoy, *Ann. des ass. départ.*, 1895, p. 378), ou est celle des *lycées, collèges et écoles primaires* (V. disc. Goblet, Ch. des dép., 24 déc. 1882, *J. Off.*, p. 2161), ou avec des caisses publiques : *Crédit foncier, Caisse des dépôts et consignations, Caisse des retraites pour la vieillesse*. En fait, elles n'ont guère bénéficié que d'une sorte d'adjudication restreinte et permanente auprès de ces trois établissements (V. Colson *op. cit.*, p. 121, lequel fait observer justement que

fois affirmé par le Conseil d'État, pour l'autorité supérieure de surveiller la gestion (1) et de régler le sort des fonds provenant d'emprunts jusqu'à les déclarer improductifs dans les caisses du Trésor sous prétexte d'en faciliter la remise aux villes créancières (2). Bref, la matière n'est pas de celles que l'on peut caractériser par le mot de Gleitsman sur la théorie allemande de l'acte complexe : « Le mécanisme s'arrête au moment où il devrait fonctionner ».

les deux Caisses « évitent de descendre à un taux assez bas pour que le Crédit foncier, grevé de plus de charges qu'elles et n'ayant pas les mêmes ressources, ne puisse plus soutenir toute concurrence », et que « le gouvernement a toujours tenu à ménager une clientèle au grand établissement fondé sous l'inspiration de l'Etat... et que ces préoccupations restreignent pour les localités les avantages d'un réservoir d'emprunts à bon marché, et pour les Caisses elles-mêmes l'emploi d'un mode de placements solide et avantageux de leurs fonds ». — Cf. sur les emprunts au Crédit foncier, BERTHÉLEMY, *Tr. élém. de dr. adm.*, 5e éd., p. 529, et sur la *comptabilité des emprunts communaux*, Règlem. 27 juin 1879 (BÉQUET, *loc. cit.*, p. 284 286, n.).

(1) Cf Conclus. (II) LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT, sous Cons. d'Et. 20 avril 1888, Comm de Ploermel, *Leb. chr.*, p. 352 ; Cons. d'Et. 20 février 1891, Ville de Muret, *S.* 93, 3, 24, *D.* 92, 3, 73.

(2) Voir des observat. de M. le commiss. du gouv. Marguerie, sous Cons. d'Et. 28 déc. 1888, Ville de Bordeaux, *Leb. chr.*, p. 1037, et Cons. d'Et. 8 déc. 1896, Ville de Sedan, *Leb. chr.*, p. 850, et 3 avril 1903 (2 arrêts), Villes de Lille et d'Auxerre, *Leb. chr.*, p. 293.

POUVOIR DES AUTORITÉS LOCALES
D'ÉTABLIR DES IMPOTS OU TAXES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. J. BASDEVANT
Agrégé de droit public à l'Université de Grenoble.

Les budgets locaux sont, en France, principalement alimentés par le produit d'impôts ou de taxes. Il y figure bien aussi, au titre des recettes, diverses autres ressources : subventions de l'Etat, produits du domaine privé, etc., mais ces ressources ou bien sont relativement faibles, ou bien sont très variables dans leur importance : le domaine privé de certaines communes est très considérable, tandis que, pour beaucoup d'autres, il est nul. Dans l'ensemble, il demeure que les moyens financiers dont disposent, en France, les groupements locaux leur viennent principalement des impôts et taxes (1).

A cette première constatation, qui fait apparaître déjà l'intérêt que présente la détermination des pouvoirs dont sont investies les autorités locales quant à l'établissement des

(1) Le budget départemental est alimenté, en dehors des subventions, presque exclusivement par des centimes additionnels qui, en 1908, se sont élevés à 238,701,771 francs. — Pour les communes, en 1908, les centimes ordinaires produisent 120,400,177 francs et les centimes extraordinaires 122,324,132 francs ; les octrois, 290,590,499 francs. L'ensemble des recettes ordinaires s'élève à 912,087,932 francs.

Les chiffres cités dans cette étude sont extraits du *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le Ministère des finances.

impôts et taxes, il faut en ajouter une seconde. Les impôts et taxes sont levés sur les citoyens en vertu de décisions prises par les autorités publiques compétentes ; il appartient au législateur de décider dans quelle mesure ils pourront être levés, quelles en seront les limites, de quels pouvoirs de décision seront, à cet égard, investies les autorités locales. Par conséquent, on est amené à constater ici quelle part le législateur a voulu faire à l'autonomie locale, quelles bornes il a entendu y fixer. L'étude des ressources tirées du domaine privé par les groupements locaux serait, à cet égard, beaucoup moins instructive. L'importance de ces ressources varie d'un groupement à l'autre ; elle dépend des circonstances économiques et non de la volonté du législateur.

La taxe diffère de l'impôt en ce que la première est levée à l'occasion et comme contre-partie d'un service rendu. Elle doit, d'ailleurs, être distinguée des rétributions pour services facultatifs (redevances pour le service des eaux, du gaz, de l'électricité). La taxe et l'impôt présentent ce caractère commun d'être des perceptions exigées par l'autorité publique : le citoyen ne peut pas s'y soustraire comme il pourrait se soustraire à la redevance pour le service du gaz, en n'en consommant point ; il ne peut se soustraire à l'impôt, cela est d'évidence ; il ne peut se soustraire aux taxes, soit que celles-ci soient perçues à l'occasion de la prestation d'un service public, qui est obligatoire, soit qu'elles soient perçues à l'occasion de l'usage normal du domaine public, usage dont, en fait, les citoyens ne peuvent pas se passer.

Perceptions exigées par l'autorité publique, la taxe et l'impôt frappent les citoyens d'une façon différente. La taxe frappe chacun dans la mesure des avantages qu'il tire de certains services publics ; l'impôt frappe chacun dans la mesure de son aisance ou de sa richesse. En France, les ressources tirées des impôts par les groupements locaux sont plus considérables que celles tirées des taxes ; cela est bien en harmonie avec le caractère démocratique des institutions.

Les taxes et impôts perçus au profit des groupements locaux sont établis par délibération du conseil municipal dans la commune, du conseil général dans le département. Mais la liberté de l'autorité locale dans l'exercice de ce pouvoir est limitée à plusieurs points de vue. Elle est limitée, tout d'abord, par l'application du système de la légalité, qui domine le droit

public français et en vertu duquel les autorités administratives ne peuvent faire que ce que leur permet la loi. Elle est limitée, en second lieu, parce que le législateur a jugé bon de soumettre les organes décentralisés au contrôle des agents de l'Etat. Il ne faut pas que le système financier des groupements locaux gêne le système financier de l'Etat ; il ne faut pas qu'il trouble le régime économique du pays ; le groupement local doit être protégé contre la mauvaise gestion financière du conseil municipal ou général ; les contribuables doivent être, le cas échéant, protégés contre des mesures financières vexatoires ou oppressives que pourrait s'aviser de prendre l'autorité locale. Toutes ces raisons ont conduit le législateur français à réserver ici le contrôle des agents de l'Etat, à soumettre, à notre point de vue, les agents locaux à la tutelle administrative.

Système de la légalité, tutelle administrative, telles sont les deux bases fondamentales auxquelles se rattachent les restrictions apportées au pouvoir des autorités locales d'établir des impôts et taxes. Dans le principe, il n'y a rien là de spécial à notre matière : le système de la légalité, la tutelle administrative sont deux caractères dominants du droit administratif français ; on en trouve seulement, en matière d'établissement d'impôts et taxes par les autorités locales, des applications particulièrement importantes et suivies.

Les restrictions apportées à la liberté des autorités locales à notre point de vue peuvent trouver leur expression dans deux règles : 1° les autorités locales ne peuvent établir que des impôts et taxes autorisés par la loi ; 2° parmi ces impôts et taxes légaux, les autorités locales n'ont pas un choix complètement libre.

I.

Les autorités locales ne peuvent établir que les impôts et taxes autorisés par la loi. L'autorisation légale doit même être double. Elle doit consister : 1° dans le vote de la loi générale organisant l'impôt en question ; 2° dans le vote du budget qui autorise, pour un an, la perception de cet impôt.

Le principe que l'impôt ou la taxe doit avoir été autorisé par une loi est, en France, un principe de droit constitutionnel coutumier. Il trouve son origine dans la Constitution de 1791, titre III, chapitre III, section I, article 1er, qui attribuait au

corps législatif seul le pouvoir « d'établir des contributions directes, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée, le mode de perception ». Bien que, depuis longtemps, la Constitution de 1791 ait cessé d'être en vigueur, le principe qu'elle formulait a subsisté comme règle coutumière et il est considéré comme applicable aux taxes et impôts locaux.

A la base de chaque impôt ou taxe perçu par les groupements locaux, on trouve donc un texte législatif qui en pose le principe. C'est ainsi, par exemple, que la base légale des centimes additionnels départementaux se trouve dans la loi du 10 août 1871, article 58, celle des centimes additionnels communaux dans la loi du 5 avril 1884 ; de même la loi du 29 décembre 1897 relative à la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques énumère limitativement les taxes auxquelles les communes peuvent avoir recours à titre de taxes de remplacement ; elle ajoute que les communes pouront encore opérer le remplacement des droits d'octroi snpprimés par d'autres taxes directes ou indirectes mais cela, « sous réserve de l'approbation législative » ; enfin, il a fallu une loi, la loi de finances du 31 mars 1903, pour autoriser les communes à substituer à l'impôt des prestations, une taxe vicinale formée de centimes additionnels aux quatre contributions directes.

Le principe que l'impôt local doit être, préalablement, autorisé par une loi générale a reçu, dans la pratique, certains tempéraments. Sans doute, il faut toujours à la base un texte législatif, mais, assez souvent, les Chambres se bornent à établir la nature de l'impôt, et laissent aux conseils locaux le soin de fixer les modes de recouvrement, la quotité, dans les limites d'un maximum et d'un minimum, et parfois même, la matière imposable. C'est ainsi que la loi du 2 mai 1855, établissant au profit des communes une taxe sur les chiens, laisse aux conseils municipaux le pouvoir d'en fixer la quotité dans les limites d'un maximum et d'un minimum ; c'est ainsi que les lois du 28 avril 1816 et du 5 avril 1884 (art. 138), posent le principe des octrois municipaux, mais que le soin de fixer le périmètre de l'octroi, de déterminer les objets taxés et les tarifs applicables, de régler le mode de perception est laissé, sous certaines conditions, au conseil municipal; c'est ainsi, enfin, que l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 autorise la perception, au profit de la commune, de diverses taxes (par

exemple droits de place dans les halles, foires et marchés, droits de pesage, etc.), dont la quotité sera fixée par le conseil municipal.

Ce système d'autorisation légale préalable a produit ce résultat que les divers types d'impôts et taxes mis en usage par les autorités locales ont été créés non par celles-ci, mais par le législateur. C'est le législateur qui a imaginé et institué ces types : centimes additionnels, octrois, taxe sur les chiens, prestations, droits de place, etc., qui sont, en quelque sorte, mis à la disposition des autorités locales, lesquelles en usent plus ou moins largement. Sur un point cependant, on constate une initiative véritable des autorités locales : on les voit constituer elles-mêmes des types nouveaux d'impôts. Elles y sont invitées par la loi du 29 décembre 1897, qui supprime les droits d'entrée sur les boissons hygiéniques; les communes affectées par cette réforme peuvent, en dehors d'impôts nouveaux expressément prévus par cette loi, établir des taxes directes ou indirectes dont elles détermineront le type (1). Les autorités locales auront ici l'initiative, mais la nécessité d'une autorisation législative ne disparaît pas, car ces taxes sont subordonnées à une approbation donnée par une loi.

Et maintenant, quels sont, pour les groupements locaux, les principaux impôts admis par la législation française? Ce sont : pour le département, les centimes additionnels aux contributions directes perçues au profit de l'Etat; pour les communes, des taxes très variées (droits de pesage, de place dans les halles et marchés, de balayage, etc.), des centimes additionnels aux contributions directes perçues au profit de l'Etat, les octrois, les prestations pour l'entretien des chemins vicinaux, qui peuvent être acquittées soit en nature, soit en argent.

L'autorisation par le législateur dont nous avons parlé jusqu'ici donne à l'impôt son caractère de légalité. Elle en autorise l'établissement, mais elle ne suffit pas à en autoriser la perception. Pour rendre celle-ci juridiquement possible, il faut une nouvelle autorisation par le Parlement, qui sera donnée lors du vote de la loi du budget. La perception d'aucun impôt n'est possible, en France, sans cette autorisation.

(1) En 1908 on constate que 145 communes n'ont eu recours qu'à des taxes du premier type, 22 communes, aux seules taxes du second type et 42 communes à des taxes des deux sortes. Les taxes du premier type ont produit 3,573,270 francs; celles du second type 52,804,266 francs.

Chaque année, la loi de finances contient un article interdissant « toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances ». Cette formule générale s'applique même aux impôts locaux. L'autorisation de percevoir ceux-ci est expressément donnée par la loi des contributions directes et par la loi du budget (1).

L'autorisation visant les impôts locaux, contenue dans la loi annuelle de finances, peut avoir, en outre, cette signification que cette loi précise le maximum que, dans tel ou tel impôt, le conseil général ou municipal devra ne point dépasser. Parfois, la loi qui a organisé un impôt local n'en a pas limité d'une façon précise la quotité, laissant ce soin à la loi annuelle de finances. C'est le cas pour les centimes additionnels départementaux et communaux : on voit, par exemple, dans la loi des contributions directes du 19 juillet 1909 que, pour l'année 1910, le maximum des centimes ordinaires départementaux est fixé à fr. 0.25 pour la contribution foncière et personnelle-mobilière et à fr. 0.08 pour les quatre contributions directes, que celui des centimes extraordinaires départementaux est fixé à fr. 0.12, etc.

II.

Parmi ces impôts et taxes légaux, que les autorités locales ne peuvent pas dépasser, ces autorités n'ont pas un choix complètement libre. Tous ne leur sont pas offerts sur le pied d'égalité : elles n'ont pas la faculté de préférer à leur guise tel ou tel d'entre eux en repoussant tel ou tel autre ; le choix fait par elles n'est pas toujours opérant par lui-même, il faut parfois que s'y joigne une autorisation de l'administration supérieure. Bref, dans le choix des taxes supposées légales, les autorités locales ne sont pas complètement libres : elles sont soumises à une certaine direction : c'est le domaine de la tutelle administrative.

Les règles positives sont, à cet égard, très complexes. Sans vouloir pénétrer dans tout le détail de la réglementation, nous

(1) Voyez par exemple l'article 27 de la loi du 26 décembre 1908, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1909, l'article 7 de la loi du 19 juillet 1909 relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1910 et les tableaux annexés à ces lois.

chercherons à dégager seulement les traits essentiels du système français.

En ce qui concerne le département, les solutions du droit français sont assez simples. A côté de quelques taxes sans grande importance pratique, le département ne dispose que d'un seul type d'impôts : les centimes additionnels. Il ne peut donc être question pour lui d'un choix à exercer. Cependant on pourrait songer à un choix, car la loi distingue parmi les centimes ordinaires, d'une part, ceux qui portent sur l'impôt foncier (propriété bâtie et non bâtie) et sur la contribution mobilière, et, d'autre part, ceux qui s'appliquent aux quatre contributions. Mais le conseil général ne peut recourir aux seconds qu'après avoir épuisé les ressources fournies par les premiers.

Le conseil général est limité dans l'établissement des centimes par un maximum fixé par la loi annuelle de finances. Tant qu'il s'en tient dans ces limites, ses délibérations sont définitives : cela veut dire que ces délibérations ne peuvent être annulées que par décret pris dans la forme des règlements d'administration publique et seulement pour excès de pouvoir ou violation de la loi et des règlements.

S'il est nécessaire de dépasser les limites fixées par la loi de finances pour pourvoir aux besoins financiers du département, le conseil général pourra voter de nouveaux centimes additionnels, mais sa délibération sera alors subordonnée à approbation par décret pris en Conseil d'État. (Art. 40 et 41 de la loi du 10 août 1871, modifiés par la loi du 30 juin 1907.)

Pour ce qui est de la commune, les dispositions légales sont très complexes et l'autorité du conseil municipal très variable suivant les impôts envisagés.

Tout d'abord une partie du produit de certains impôts d'État rentre de plein droit au chapitre des recettes du budget communal, sans que le conseil municipal ait à se prononcer sur ce point ; c'est ainsi que 8 centimes par franc du produit des patentes (1) et un vingtième de la taxe sur les chevaux et voitures sont attribués à la commune (2). A vrai dire, on est plutôt là en présence d'une subvention de l'État que d'un impôt communal.

(1) Ces 8 centimes ont produit en 1908 : 8,115.005 francs.
(2) Ce vingtième a produit en 1908 : 825.364 francs.

En second lieu, certains impôts sont attribués de plein droit à la commune. Ce sont : 5 centimes additionnels à l'impôt foncier (propriété bâtie et non bâtie) et à la contribution personnelle et mobilière et la taxe sur les chiens. Mais pour ce qui est des 5 centimes, le conseil municipal peut, s'ils sont inutiles, les rejeter par un vote formel : en 1907, quatre communes seulement n'étaient imposées à aucun centime. En ce qui concerne la taxe des chiens, si c'est là un impôt obligatoire pour les communes, il convient, toutefois, d'observer que le conseil municipal en fixe le taux dans les limites d'un maximum et d'un minimum (1).

En troisième lieu, certains impôts sont mis à la disposition du conseil municipal en ce sens que celui-ci peut les voter par cela seul qu'il en a besoin. C'est ainsi que le conseil municipal peut voter des centimes pour insuffisance de revenus et des centimes extraordinaires, mais à condition de ne pas dépasser un maximum déterminé chaque année par le conseil général : ce dernier est lui-même obligé de ne pas dépasser, dans cette détermination, le chiffre établi par la loi de finances annuelle. (Art. 141 et 142 de la loi du 5 avril 1884, modifiés par la loi du 7 avril 1902.)

En quatrième lieu, le conseil municipal peut encore établir certains impôts de sa seule autorité, mais sous cette réserve que ces impôts serviront à pourvoir certaines dépenses déterminées par la loi. La recette reçoit ainsi une affectation spéciale et ne doit pas dépasser le service pour lequel elle est autorisée par la loi. Cette limite résultant de cette affectation se combine parfois avec une limite légale quant à la quotité même de l'impôt. C'est ainsi que le conseil municipal peut, dans les limites indiquées par l'article 27 de la loi du 15 juillet 1893, voter les centimes additionnels nécessaires pour assurer le service de l'assistance médicale gratuite ; qu'il peut voter trois centimes pour secours aux familles des réservistes et territoriaux, trois centimes extraordinaires pour les chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires pour les chemins ruraux reconnus, des centimes extraordinaires pour pourvoir aux salaires des gardes champêtres. C'est ainsi, encore, que le conseil municipal peut instituer l'impôt des prestations pour pourvoir à l'entretien des chemins vicinaux

(1) Produit en 1908 : 10,414,245 francs.

et ruraux ou y substituer la taxe vicinale, formée de centimes additionnels aux quatre contributions directes : toutefois, si ces centimes devaient dépasser le nombre de 20, la substitution de la taxe vicinale à l'impôt des prestations serait subordonnée à l'autorisation du conseil général. (Loi du 31 mars 1903, art. 15.)

Enfin et en cinquième lieu, l'établissement par le conseil municipal de certains impôts est subordonné à une approbation. L'autorité compétente, pour donner cette approbation, varie : c'est tantôt le préfet, tantôt le Président de la République, à titre exceptionnel le conseil général (1). C'est ainsi que si, pour substituer la taxe vicinale aux prestations, il est nécessaire de lever plus de 20 centimes additionnels, la délibération du conseil municipal est subordonnée à l'approbation du conseil général. C'est ainsi, également, que pour établir des centimes pour insuffisance de revenus ou extraordinaires en nombre dépassant le maximum fixé par le Conseil général, il faut l'approbation du préfet. L'approbation du préfet est également requise pour la fixation du tarif des droits de place dans les halles, foires et marchés, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, de certains permis de stationnement, etc. Un décret en Conseil d'Etat interviendra pour approuver la délibération du conseil municipal concernant le tarif de la taxe de pavage, l'établissement d'une taxe de balayage ou l'établissement de centimes additionnels pour plus de trente ans. C'est également un décret en Conseil d'Etat qui approuvera la délibération du conseil municipal concernant l'établissement de droits d'octroi ; il suffit, au contraire, d'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, pour supprimer l'octroi ; quant au règlement de l'octroi et aux modifications qui peuvent y être introduites, les règles légales touchant les pouvoirs du conseil municipal et les autorisations nécessaires sont assez complexes : il paraît inutile de s'y arrêter dans une étude qui ne vise qu'à donner une vue d'ensemble du système français ; notons seulement qu'une fois l'octroi établi, le conseil municipal peut, sans autorisation, voter pour cinq ans la

(1) Parfois il faudra une approbation par une loi : vote de centimes dépassant le maximum fixé par la loi de finances, établissement d'une taxe de remplacement des droits d'octroi non prévue par la loi du 29 décembre 1897. A vrai dire, dans ces cas, il s'agit moins d'exercer la tutelle administrative que de faire jouer le système de la légalité comme nous l'avons dit précédemment.

prorogation des taxes existantes et même les augmenter dans les limites fixées par le décret du 12 février 1870, modifié par le décret du 19 juin 1888, de sorte qu'une fois cet impôt établi, la commune peut compter sur les ressources qu'il lui fournit sans être obligée de solliciter de nouvelles autorisations, tant, du moins, qu'elle n'en modifie pas le régime.

Tel est le système légal qui détermine le degré de liberté dont jouit la commune dans l'établissement des impôts perçus à son profit. Si, maintenant, au lieu de nous placer au moment de la *création* d'un impôt, nous nous plaçons au jour où le conseil municipal élabore le budget communal, l'expression de ses pouvoirs peut être donnée par une double formule : 1° liberté d'établir des centimes additionnels spéciaux ou généraux dans les limites fixées par les lois ; 2° liberté de conserver les impôts dont la perception a été régulièrement approuvée par l'autorité compétente (octroi, taxes de pavage, de balayage, etc.).

III.

Pour donner une idée exacte du pouvoir que possèdent les autorités locales d'établir des impôts et taxes, il est nécessaire de faire intervenir encore un autre élément.

Parmi les impôt locaux, il en est qui sont permanents en ce sens que, d'une année à l'autre, ils sont perçus en vertu des mêmes actes qui ont fixé, une fois pour toutes, leur régime : c'est le cas des droits d'octroi, de l'impôt des prestations et des diverses taxes. Le budget local ne fait que les mentionner; il tient compte de leur produit au point de vue financier, mais il n'en règle pas l'organisation et, à proprement parler, il n'a pas à en autoriser la perception.

A côté de ces impôts, il en est d'autres dont certains éléments, notamment la quotité, sont variables et sont réglés chaque année dans le budget local : c'est le cas pour les centimes additionnels. Le budget local fixe le nombre de ceux-ci pour l'année qu'il vise ; il règle un des éléments de l'impôt; c'est bien le budget local qui en autorise la perception. Or, la délibération du Conseil général votant le budget départemental est subordonnée à approbation par décret et la même délibération du conseil municipal est subordonnée à l'approbation du préfet ou du Président de la République, suivant que le revenu de la commune est inférieur ou supé-

rieur à 3 millions de francs. Par là un nouveau contrôle peut s'exercer à l'égard des impôts locaux dont la quotité n'est fixée que pour un an et est fixée, précisément, dans le budget départemental et communal.

Le contrôle s'exerçant par l'approbation du budget est surtout intéressant au point de vue des dépenses votées, ce que nous n'avons pas à retenir au point de vue des recettes : il peut, vis-à-vis du budget communal, présenter cet intérêt, que l'autorité qui exerce le contrôle peut rejeter les dépenses facultatives auxquelles il a été pourvu par des centimes extraordinaires, et, par voie de conséquence, diminuer le nombre de ces centimes. En outre et toujours vis-à-vis du budget communal, l'autorité investie du contrôle peut trouver, en fait, dans ce pouvoir le moyen d'exercer sur le conseil municipal une pression pour l'amener à donner à sa politique financière telle ou telle orientation. Le conseil municipal a souvent, au moins sous certaines conditions, le choix entre plusieurs taxes : il peut faire appel plus ou moins aux centimes additionnels, aux droits d'octroi, à telle ou telle catégorie de ceux-ci, à telle ou telle taxe admise pour remplacer les anciens droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ; le préfet peut chercher à lui dicter tel ou tel choix, à lui faire adopter ou négliger telle ou telle taxe, en accordant plus ou moins aisément l'approbation du budget communal. Sans doute, ce n'est pas dans ce but que le pouvoir d'approbation a été donné au préfet : mais, en fait, il peut l'exercer dans cette direction et il est nécessaire de tenir compte de ce fait pour bien saisir la portée réelle du pouvoir conféré au conseil municipal.

IV.

Les règles légales concernant les pouvoirs des autorités locales dans l'établissement des impôts et taxes sont garanties, dans leur application, par l'existence de recours juridictionnels. Ces recours sont au nombre de deux : ils correspondent aux deux situations dans lesquelles il peut y avoir méconnaissance des règles légales que nous avons étudiées; ils ne sont pas spéciaux à nos hypothèses, mais constituent l'application des principes généraux du droit public français.

La première hypothèse à envisager est celle où un acte d'un

agent de Etat — ou, le cas échéant, du Conseil général — porte atteinte à la compétence financière des autorités locales. L'autorité locale, et même tout intéressé (et pour être intéressé il suffira d'être contribuable de la commune ou du département suivant le cas), peut former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, recours que l'intéressé peut former lui-même, sans formes autres qu'un mémoire écrit et, à peu près, sans frais.

La seconde hypothèse est celle où une taxe a été irrégulièrement établie à raison du défaut d'autorisation ou de l'autorisation donnée par une autorité incompétente ou en l'absence des conditions légales. Le contribuable intéressé saisira alors de sa réclamation le juge de l'impôt. Il demandera à être déchargé de la taxe illégalement établie.

Dans les deux cas, le juge se prononce en se basant sur la légalité. Il n'a pas du tout à examiner l'opportunité que pouvait présenter l'établissement de tel ou tel impôt.

LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE DES CONSEILS MUNICIPAUX

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. J. LAFERRIÈRE**
Chargé de cours à la Faculté de droit de Lille.

Les délibérations financières des conseils municipaux doivent être soumises à un contrôle exact. Deux intérêts l'exigent : celui des finances de l'Etat et celui des contribuables. Sans doute, ceux-ci ne peuvent prétendre se faire juges de la simple opportunité des mesures arrêtées par l'organe auquel ils ont confié leurs intérêts; du moins, sont-ils en droit d'exiger qu'aucune charge irrégulière ne leur soit imposée. Or, issus de l'élection, mandataires d'une majorité à laquelle ils s'efforcent de plaire en vue de la réélection prochaine, les conseils municipaux n'ont pas seulement une tendance fâcheuse à se départir de l'esprit d'économie ; trop souvent les passions de parti les déterminent à méconnaître les limites de leurs pouvoirs et, tant pour la création des recettes que pour la détermination des dépenses, a adopter des mesures nettement illégales. Plus la politique pénètre dans les assemblées municipales, plus impérieuse apparaît la nécessité d'un contrôle strict et constant sur la régularité de la gestion financière.

Ce contrôle, les organes de l'administration centrale sont à même de l'exercer. Les intérêts de l'Etat trouvent une protection suffisamment énergique dans le système de tutelle qui a été établi pour remédier aux abus possibles de la décentralisation. Parmi les délibérations du conseil municipal, qui n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'approbation de l'autorité supérieure, figurent précisément celles qui présentent le plus d'importance pour la gestion des finances et du patrimoine de la commune : (budget communal, crédits supplémentaires, contributions extraordinaires et emprunts dépassant certaines limites, taxes d'octroi, baux à longue durée, aliénations et échanges de propriétés, etc.) (1) Ces délibérations soumises à approbation constituent, il est vrai, l'exception; la grande réforme réalisée dans le sens de la décentralisation par la loi de 1884 a été de faire le droit commun des délibérations réglementaires, c'est-à-dire de celles qui sont exécutoires par elles-mêmes (2). Mais, vis-à-vis de ces décisions réglementaires, le pouvoir central n'est pas désarmé. Il ne peut plus les critiquer à raison de leur seule inopportunité ; mais il les contrôle au point de vue de leur légalité. L'article 63 déclare nulles de droit les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, et cette nullité, c'est le préfet qui la prononce par un arrêté en Conseil de préfecture (art. 65).

Ainsi, nécessité d'une approbation pour les délibérations financières portant sur les questions les plus importantes ; et, pour toutes celles qui sont exécutoires par elles-mêmes, organisation d'une procédure qui aboutira à leur mise à néant du moment où elles sont entachées d'illégalité : les règles de la tutelle administrative donnant aux agents de l'Etat le moyen d'exercer un contrôle énergique et complet sur toute la gestion financière des conseils municipaux.

Régulièrement, dans les pouvoirs conférés au préfet, les contribuables devraient trouver un moyen indirect, mais suffisant, pour forcer le conseil municipal à respecter la limite légale de ses pouvoirs La loi a organisé une large et effective publicité autour des délibérations des conseils municipaux (3).

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 68, art. 141-143, modifiés par la loi du 7 avril 1902.

(2) Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 197.

(3) Les séances sont publiques (art. 54, loi 1884). Le compte rendu de chaque

Les contribuables sont mis à même de surveiller les délibérations financières du conseil ; lorsqu'ils y découvrent quelque illégalité, ils n'ont qu'à la signaler au préfet. Si leur grief est fondé, ils doivent obtenir satisfaction. C'est, en effet, pour le préfet, non pas une faculté discrétionnaire, mais une véritable obligation juridique, que d'user de son pouvoir d'annulation vis-à-vis des délibérations illégales. Un simple appel au pouvoir de tutelle permettra donc aux contribuables d'exercer un contrôle effectif, d'autant qu'il n'y a pour les retenir ni formalités de procédure, ni délais, ni frais à exposer.

Malheureusement ce resultat, conforme au vœu de la loi, n'est pas obtenu. Il est bien certain aujourd'hui que les contribuables ne trouvent pas dans la tutelle administrative la protection qu'ils seraient fondés à en attendre, et cela parce que l'exercice en est trop souvent commandé par des considérations extra-légales. Les préfets sont des fonctionnaires politiques, et ce sont des motifs politiques qui les déterminent là où ne devraient entrer en ligne de compte que des raisons de droit. La tutelle administrative a des trésors d'indulgence pour les délibérations qui émanent de conseils municipaux appartenant au parti gouvernemental. « Il se commet, particulièrement dans les petites villes, beaucoup de gabegies, et dans les hautes sphères on les connaît parfaitement ; cependant, l'administration préfectorale et le ministre de l'intérieur laissent faire (1). » Non seulement l'annulation d'office ne fonctionne pas, mais les réclamations des particuliers, surtout quand ils appartiennent à la minorité, restent vaines en présence de l'inaction du préfet.

Ainsi, les contribuables ne peuvent guère compter que sur eux-mêmes ; sans doute le dernier mot leur appartient, puisqu'ils ne rééliront pas le conseil dont la gestion financière a

séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie (art. 56), et dans cet affichage peut être compris en annexe le cadre du budget voté. (Décl. du Ministre de l'Intérieur, juin 1884. Morgand, I, 369. « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Conseil municipal, des budgets et des comptes... Chacun peut les publier sous sa responsabilité » (art. 58). Enfin, obligatoirement dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, facultativement dans les autres, les budgets et les comptes sont rendus publics par la voie de l'impression (art. 160).

(1) HAURIOU. Note ou *Sirey*.

été entachée d'irrégularités. Mais c'est là à leur contrôle une sanction bien lointaine, bien aléatoire, et qui ne remédie pas aux illégalités consommées (1). En admettant même qu'elle aboutisse, l'administration des finances de la commune sera toujours remise aux représentants d'une majorité, et la minorité restera sans défense. Pour qu'existe un contrôle véritable, il faut qu'il puisse s'exercer sur chaque acte du conseil et aboutir à l'annulation de toute délibération illégale, qu'il soit aux mains de tous et soit déféré à une autorité impartiale. Etant donné l'insuffisance notoire de la tutelle administrative, le seul contrôle efficace que puissent exercer les contribuables, c'est le contrôle juridictionnel (2).

Ce contrôle juridictionnel est aujourd'hui assuré de façon très satisfaisante, grâce à l'admission des recours en excès de pouvoir formés par les contribuables contre les délibérations des conseils municipaux. Mais ce résultat n'est obtenu que depuis peu; il a été l'œuvre d'une évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, évolution à laquelle on peut assigner une date précise, celle d'un arrêt Casanova rendu en 1901.

(1) Encore n'est-il pas exact de dire que le régime électif, comme système de recrutement des assemblées municipales, permet aux contribuables d'imposer leur direction à la gestion financière du Conseil. Il en a bien été ainsi tant que l'électorat municipal a été réservé aux seuls contribuables. Mais cette condition de l'électorat n'existe plus aujourd'hui. Dans les grandes villes surtout, la majorité, dont le Conseil municipal est l'émanation, peut comprendre une forte proportion d'individus non inscrits au rôle des contributions, qui par suite ne sont pas intéressés à une politique d'économies, dont les aspirations poussent au contraire les conseils à créer des dépenses contraires à la loi.

(2) Pendant longtemps, la législation a donné une influence directe tout à fait énergique aux contribuables, ou du moins aux plus importants d'entre eux. Une loi du 15 mai 1818 avait disposé en effet que, pour voter les contributions extraordinaires et les emprunts, le conseil devait être complété par l'adjonction des contribuables les plus fortement imposés, en nombre égal à celui de ses membres. Cette adjonction des plus imposés, introduite au moment où les conseils étaient nommés par le gouvernement, fut maintenue lorsqu'ils devinrent électifs (loi 10 juillet 1837, art. 42, et loi 28 juillet 1867). Elle a été supprimée par la loi du 5 avril 1882.

I.

Le contrôle juridictionnel avant 1901.

1° *Le recours pour excès de pouvoir déclaré non recevable. — Les voies de droit ouvertes au contribuable; leur insuffisance.*

Jusqu'en ces dernières années, le Conseil d'Etat s'est refusé à examiner les recours pour excès de pouvoir formés par un contribuable en cette seule qualité. Il y avait bien un acte émanant d'une autorité administrative, acte exécutoire, susceptible de faire grief, et à l'encontre duquel était invoqué une violation de la loi; mais le recours était déclaré non recevable, faute chez le requérant d'un intérêt suffisant, de cet intérêt direct et *personnel* dont la jurisprudence du Conseil d'Etat a fait une des conditions essentielles de la recevabilité du recours.

Sans doute, à raisonner sur la nature juridique du recours pour excès de pouvoir, on pouvait, — et à bon droit semble-t-il — soutenir que cette exigence ne se justifiait pas. Le recours pour excès de pouvoir n'est pas une action privée par laquelle un individu défende un droit subjectif dont il est titulaire, et dont par suite la formation suppose nécessairement un intérêt chez celui qui veut saisir le juge. Le recours pour excès de pouvoir est un cas de contentieux objectif; son fondement est l'illégalité de l'acte administratif, illégalité qui doit être réprimée par cela seul qu'elle existe, et indépendamment du préjudice qu'elle peut causer à un individu. Ce préjudice pourra bien être la raison de fait qui poussera l'individu à saisir le Conseil d'Etat; mais il n'est pas la condition de fond qui motivera l'annulation. Le recours pour excès de pouvoir est une action publique; le particulier requérant joue le rôle de ministère public dénonçant l'atteinte portée à la loi; sa dénonciation doit être examinée dans le seul intérêt de la légalité; le recours du contribuable qui invoque l'irrégularité d'une délibération du conseil municipal doit être reçu et examiné.

Mais le Conseil d'Etat n'est pas parti de ces conceptions théoriques. Il a été influencé par les règles qui gouvernent les actions privées, et dont l'une trouve précisément son expression dans le brocard : « pas d'intérêt, pas d'action ». Il a été

guidé surtout par des considérations pratiques : ne pas encourager l'esprit de chicane, éviter l'inondation des recours, ne pas paraître vouloir empiéter sur le rôle de l'administration active préposée à la défense des intérêts généraux. Le recours ne sera donc recevable qu'autant que son auteur justifie d'une raison sérieuse pour le former ; il doit avoir un intérêt *personnel* à l'annulation de l'acte.

Ce caractère personnel de l'intérêt, le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs entendu de façon de plus en plus large ; mais jusqu'en ces derniers temps il était une limite qu'il s'était toujours refusé à franchir : la personnalité de l'intérêt s'évanouissait du moment où le requérant n'avait pas contre l'acte incriminé un grief plus spécialisé, mieux déterminé que celui qui existait chez tous les membres d'une collectivité à laquelle l'acte était applicable. L'intérêt exigé, disait Laferrière en systématisant cette jurisprudence, « ne saurait se confondre avec l'intérêt général et impersonnel que tout citoyen peut avoir à ce que l'administration se renferme dans les bornes de la légalité... Le recours serait non recevable pour défaut de qualité, si son auteur n'invoquait pas d'autre intérêt que celui du public ou de la généralité des habitants. Dans ce cas, en effet, ce n'est pas sa personne qui est en jeu, c'est la commune, la ville, la collectivité tout entière, laquelle a des représentants légaux ayant seuls qualité pour agir en son nom » (1).

Ce point de départ admis, la conséquence en découlait immédiatement quant aux recours dirigés contre les délibérations financières du conseil municipal. L'individu qui se prévaut uniquement de son titre de contribuable se borne à invoquer l'intérêt qu'il a à ce que les finances locales soient régulièrement administrées : or le même intérêt existe au même titre chez tous les autres contribuables de la commune. Ce n'est donc pas un intérêt personnel (2).

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux ;* 2e éd., t. II, pp. 437, 439.

(2) Ibid., p. 440. « Les contribuables d'une commune, de même que ses habitants, ne sont pas recevables en cette seule qualité à attaquer des décisions intéressant les finances de la commune et la bonne gestion de ses biens ; en vain alléguerait-ils que leur intérêt pécuniaire peut être affecté si ces décisions imposent à la commune des charges nouvelles dont ils auront à supporter leur part sous forme d'impôts ; un tel intérêt n'est pas direct, car il ne fait que dériver de l'intérêt des finances municipales, lequel a ses représentants. »

Aussi, toutes les fois qu'un recours était formé dans ces conditions, il était écarté par la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité.

Recours contre une délibération accordant des subventions à des établissements libres d'instruction primaire :

« Considérant que le sieur D... se prévaut uniquement de sa qualité de contribuable ; que s'il pouvait lui appartenir à ce titre de former telle réclamation que de droit au sujet des contributions auxquelles il se trouverait assujetti comme conséquences des actes attaqués, il est sans qualité et par suite non recevable à poursuivre l'annulation directement devant le conseil d'Etat. » (1)

Recours contre le décret approuvant un budget communal qui a alloué des indemnités aux conseillers :

« Considérant que le requérant..... ne justifie, en dehors de l'intérêt commun à la généralité des habitants, d'aucun intérêt direct et personnel qui puisse lui donner qualité pour déférer ce décret au conseil d'Etat. » (2)

Le recours pour excès de pouvoir ainsi écarté, était-ce à dire que les contribuables fussent dans l'impossibilité d'exercer aucun contrôle juridictionnel sur les délibérations financières du conseil municipal ? Bien au contraire, dans les considérants de ses arrêts, le conseil d'Etat eut soin plusieurs fois de faire allusion aux voies de droit dont ils disposaient. Il en était trois.

1° *Le recours de l'article 123 de la loi du 5 avril 1884.*

D'après cet article, « tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de Préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou à la section, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »

Une commune, dans l'intérêt de son patrimoine, peut avoir

(1) Cons. d'État, 10 février 1893. Bied Charreton, *Sirey*, 1894, III, 129. Note de M. Hauriou.

(2) Cons. d'État, 10 mars 1893. Poisson, *Sirey*, ibid. — Cf. Cons. d'État, 22 novembre 1878. Gauthier, s. 80, II, 128. — 26 novembre 1880. D'Anvin de Hardenthun. Rec. arrêts Cons. d'État, p. 917. — 15 novembre 1889, Vannaire.

intérêt à agir en nullité des engagements mis à sa charge par une délibération irrégulière du conseil municipal (1). Du moment qu'elle peut agir par voie d'exception, « il n'aurait pas été beaucoup plus hardi de lui reconnaître un droit d'action et un recours virtuel contre les délibérations créant ces engagements » (2). Et si elle s'abstenait, l'article 123 permettait à un contribuable diligent de soumettre au contrôle juridictionnel toutes les délibérations qui aboutissaient à imposer irrégulièrement une charge à la commune (3).

Le Conseil d'Etat semble avoir voulu attirer l'attention des contribuables sur le procédé de contrôle qui était mis ainsi à leur disposition (4). Mais ces suggestions restèrent sans effet; le détour était bien compliqué, et surtout le contribuable se heurtait à une formalité qui pouvait paralyser sa tentative, la nécessité d'obtenir l'autorisation du conseil de préfecture avant d'engager le procès.

2. *Les voies de nullité des articles* 67 *et suivants de la loi de* 1884.

Contre les délibérations réglementaires des conseils municipaux, les articles 63 et 64 de la loi municipale édictent, suivant la gravité du vice dont elles sont entachées, soit une simple annulation, soit une nullité de plein droit. L'une et l'autre sont déclarées par le préfet en conseil de préfecture. (Art. 65 et 66.)

Ce qui fait l'intérêt de ces dispositions pour le contrôle des contribuables, c'est que les particuliers peuvent provoquer l'exercice des pouvoirs du préfet; et s'ils n'obtiennent pas satisfaction, ils peuvent déférer l'arrêté du préfet au Conseil d'Etat. (Art. 67.) Le Conseil d'Etat, d'ailleurs, ne saurait être saisi directement (5); la loi a organisé une procédure à deux degrés : provoquer d'abord un arrêté du préfet (6), puis déférer cet

(1) Cons. d'État. 24 février 1893. Commune d'Orches. Rec., p. 164.

(2) N. Haurion, s. 1901, 3. 73.

(3) Laferrière, *op. cit.*, II, 440.

(4) Cons. d'État, 4 mars 1887. Mainguet. Rec., p. 207. — 23 mai 1890. Siméon. Rec., p. 524.

(5) Cons. d'État, 2 avril 1898, Pillon de St-Philbert. Rec., p. 272.

(6) Cette procédure à deux degrés aboutissait autrefois à un résultat fâcheux. Si le préfet, malgré les termes impératifs de l'art. 66, opposait un silence systéma-

arrêté au Conseil d'Etat par un pourvoi « introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (1) ».

Grâce à cette intervention du Conseil d'Etat, il semblerait que les contribuables fussent mis à même d'exercer leur contrôle sur la légalité des délibérations du conseil municipal. Mais en réalité ce résultat n'était pas atteint.

C'est en effet que les deux voies d'annulation organisées par les articles 63 et 64 différaient quant à leurs conditions d'ouverture et quant aux personnes qui en pouvaient user.

L'article 64 se réfère à un vice spécial des délibérations : le fait qu'ont participé à la délibération des conseillers intéressés, en leur nom personnel ou comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet.

L'article 63 a une partie beaucoup plus large : il édicte la nullité des délibérations du conseil municipal : « 1° portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ; — 2° prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ».

Or, lorsqu'il s'agit du vice spécial de l'article 64, il peut, dit l'article 66, être proposé « *par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune* ». Lorsqu'il s'agit au contraire de la nullité de plein droit de l'article 63, c'est-à-dire de celle dont les ouvertures sont très larges, l'article 65, pour indiquer qui peut l'invoquer, parle uniquement des « *parties intéressées* » ; il n'est plus fait mention des *contribuables*. Et le Conseil d'Etat, interprétant littéralement les textes, concluait de leur différence de rédaction que l'omission des *contribuables* par l'article 65 avait été intentionnelle ; que dès lors, les contribuables ne figuraient pas au nombre des parties intéressées.

tique à la demande du particulier, celui-ci se trouvait dans l'impossibilité de saisir le Conseil d'État. L'inaction du préfet n'équivalait pas à une décision de refus, donnant ouverture à la procédure de l'article 67. (Cons. d'État, 17 décembre 1897. Ardoisières de l'Union, s. 1899, III, 100). — Cette lacune a été comblée par la loi du 17 juillet 1900, qui décide que le silence d'une autorité administrative prolongé pendant quatre mois équivaut à une réponse négative ; le mauvais vouloir du préfet n'empêchera donc pas le contribuable de s'adresser au Cons. d'État.

(1) Sur la nature de cette voie de droit, et le point de savoir si c'est le recours pour excès de pouvoir proprement dit, voir HAURIOU, Note sous Cons. d'État, 1 février 1901, DESEROWIK. s. 1901, III, 41, et JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, p. 86.

Ainsi on retombait dans la notion restrictive de l'intérêt, telle qu'elle était formulée par la théorie du recours pour excès de pouvoir: intérêt spécial, personnel, opposé à l'intérêt général, impersonnel, du contribuable. La seule qualité de contribuable suffisait à opposer le vice spécial résultant de la participation à la délibération d'un conseiller ayant un intérêt dans l'affaire, — elle devenait insuffisante lorsqu'on voulait proposer la nullité de droit résultant d'une violation quelconque de la loi (1).

Grâce à cette malencontreuse question de textes, le contrôle du contribuable se trouvait ainsi exclu du domaine où il aurait eu véritablement l'occasion de s'exercer de façon utile.

3° *Recours en décharge ou réduction des contributions directes.*

Dans plusieurs arrêts écartant le recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat eut soin d'indiquer aux contribuables, comme voie de droit dont ils pouvraient user utilement, le recours en dégrèvement de leurs contributions directes.

« Vous prétendez, disait en substance le Conseil d'Etat au requérant, que telle délibération du conseil municipal, celle, par exemple, qui a crée une dépense nouvelle est illégale. Vous ne la pouvez attaquer en votre seule qualité de contribuable. Mais cette création de dépense nécessite des ressources supplémentaires, elle se traduit par une augmentation de votre cote. Voilà l'intérêt qui vous donne qualité pour agir; l'intérêt personnel que vous ne possédez pas en tant que contribuable, vous le possédez en tant que surimposé illégalement. » Le recours à former à ce titre, ce n'était pas, d'ailleurs, le recours pour excès de pouvoir; il était écarté par l'existence d'un recours parallèle, le recours de dégrèvement des contributions directes; portée devant le conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat, cette action permet, pour établir le bien fondé de la demande de réduction, de discuter la régularité et le caractère obligatoire de toutes les décisions administratives en vertu desquelles l'impôt est perçu (2).

(1) Jurisprudence constante : Cons. d'État, 22 janvier 1886, Ca tex, s. 1887, III, 45; — 8 mars 1889, Vedier, Rec., 410; — 4 février 1908, Debrotonne, s. 1899, III, 123.

(2) Laferrière, *op. cit.*, II, p 268.

En réalité, la voie de droit, ainsi mise à la disposition des particuliers ne leur permettait pas d'exercer un contrôle effectif sur les délibérations du conseil municipal.

Si l'action en décharge réussissait, elle ne produisait de résultat que vis-à-vis du requérant; sa cote était réduite de quelques centimes ou de quelques francs ; la délibération illégale restait debout et continuait vis-à-vis de tous autres à produire son effet.

Et surtout la protection que l'on faisait ainsi miroiter aux yeux du contribuable restait le plus souvent illusoire. Presque invariablement, quand le contribuable, pour justifier sa demande en décharge, prétendait établir que l'augmentation de sa cote tenait à la création d'une dépense illégale, il se voyait débouté. L'action en décharge ne permettait pas, pour établir l'illégalité d'une imposition de discuter la légalité de la dépense. « Considérant, dit le Conseil d'Etat, que les contribuables peuvent invoquer, à l'appui de leurs demandes en dégrèvement, l'illégalité ou l'irrégularité substantielle des actes par lesquels les ressources communales sont votées, réparties et mises en recouvrement, mais qu'il ne saurait être ainsi des actes qui déterminent l'affectation de ces ressources...; qu'en effet, les délibérations par lesquelles les conseils municipaux votent les crédits et appliquent aux dépenses tout ou partie des recettes sont sans influence sur la formation des rôles et, dès lors, ne peuvent servir de base à une demande de dégrèvement... » (1)

La raison en est la règle, d'après laquelle il n'y a pas affectation spéciale des sources de recettes aux différentes dépenses; la masse des ressources sert à payer la masse des dépenses et, par suite, il est impossible d'établir une relation directe et immédiate entre l'inscription de telle dépense au budget de la commune et l'augmentation de la cote des contribuables (2).

(1) Cons. d'État, 27 juin 1900, MERLIN, s. 1900; III, 65.

(2) Note Hauriou sous l'arrêt Merlin, s. 1900, III, 65 : Toutes les ressources sont confondues dans la caisse municipale, c'est sur la masse des recettes que se paye la masse des dépenses. Or, il y a d'autres ressources que les centimes additionnels : contributions indirectes, octrois, péages, droits de mesurage... Les dépenses illégales sont payées sur l'ensemble de ces recettes ; il y a impossibilité pratique de ventiler, de dire dans quelle mesure la dépense illégale a enflé la cote des centimes du réclamant. — Cette ventilation même serait contraire aux règles financières et aux principes de la comptabilité communale. Ce ne sont pas, comme

D'où la conclusion logique à laquelle aboutissait le Conseil d'Etat : doit être débouté le requérant qui « devant le conseil de préfecture se bornait à alléguer que certains crédits auraient été irrégulièrement inscrits au budget, mais qui ne contestait ni la légalité, ni la régularité d'aucun des actes qui ont directement concouru à la formation de ses cotes mobilières et de ses patentes ».

Ainsi pas de recours directement dirigé contre l'illégalité de la dépense ; impossibilité de discuter cette illégalité par l'action en dégrèvement; l'on tournait dans un véritable cercle vicieux; et le résultat le plus clair, c'était l'absence de contrôle sur la gestion financière du conseil.

A cette impasse, pourtant, il était bien une porte de sortie, mais à peine entr'ouverte.

La formule suivant laquelle les délibérations du conseil appliquant les ressources à certaines catégories de dépenses sont sans effet sur la confection des rôles, cesse de s'appliquer dans une hypothèse particulière ; celle où les centimes, dont le requérant demande décharge, sont des centimes spéciaux, qui ne peuvent être établis que pour faire face à une dépense spéciale ou pour suppléer à l'insuffisance des revenus ordinaires. En pareil cas, la légalité de l'imposition est directement liée à la légalité de la dépense et celle-ci peut être mise en discussion.

L'exception que comporte ainsi le principe général est précisément apparue dans l'espèce de l'arrêt Merlin. Un conseil municipal avait inscrit au budget de la commune un crédit pour traitement aux conseillers ; (dépense illégale, les fonctions de conseiller sont gratuites). Normalement, le contribuable n'aurait eu aucune prise sur cette dépense illégale. Mais il s'est trouvé que pour équilibrer le budget, le conseil avait dû faire appel à un demi-centime additionnel pour allocation aux réservistes, centime qui ne peut être imposé qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires (loi du 21 décembre 1882). Le requérant fut ainsi amené à établir que les revenus ordi-

dans le budget de l'État, les recettes qui sont sous la dépendance des dépenses ; on a des ressources, et on les dépenses. Les ressources ordinaires des communes sont dans toute la force du terme des revenus. La commune peut les économiser ; le contribuable ne peut donc pas prétendre que la création d'une dépense irrégulière a augmenté ses impôts.

naires auraient été suffisants, si une partie n'en avait été absorbée par le crédit pour le traitement des conseillers; que, dès lors, l'imposition de ce demi-centime était illégale. Il obtint gain de cause. « Considérant que les conclusions qui tendent à faire déclarer l'illégalité d'une *recette,* sont de nature à être soumises au Conseil d'Etat par la voie contentieuse... » (1).

Mais le résultat qui n'avait pu être obtenu que grâce à nu concours exceptionnel de circonstances, était ridiculement disproportionné avec les moyens qu'il avait fallu employer. Le contribuable, assez obstiné pour saisir le conseil de préfecture, puis appeler au Conseil d'Etat, voyait sa cote réduite de quelques centimes; la délibération illégale subsistait vis-à-vis de tous les autres. Ainsi que le constatait, dans cette affaire, le commissaire du Gouvernement, M. Romieu, « le recours tiré des contributions directes n'est pas une arme suffisante pour le contribuable, il faut lui donner le recours pour excès de pouvoir contre les délibérations qui engagent les dépenses ». C'est le pas qu'a franchi la jurisprudence du Conseil d'Etat avec l'arrêt Casanova.

II.

Le contrôle juridictionnel du contribuable depuis 1901.

Son extension aux décisions des conseils municipaux intéressant la gestion du patrimoine communal.

Le revirement de la jurisprudence s'est opéré d'abord sur le terrain de la voie de nullité des articles 63 et 65 de la loi de 1884. Nous avons vu comment le Conseil d'Etat, s'attachant strictement aux textes, s'était jusque-là refusé à admettre que les contribuables fussent compris au nombre des « parties intéressées », dont parle l'article 65. L'arrêt Casanova inaugure l'interprétation extensive. Une commune inscrit à son budget un crédit pour le traitement d'un médecin qui soignera gratui-

(1) Même solution lorsqu'il s'agit d'une recette spéciale établie pour pourvoir à une dépense déterminée. Le contribuable qui veut obtenir décharge d'une journée de prestation, imposée pour l'entretien d'un chemin rural, ou des subventions spéciales établies pour dégradation des chemins vicinaux, pourra montrer que le classement des chemins, pour l'entretien desquels ces recettes ont été créées, a été irrégulièrement effectué : Cons d'État, 17 avril 1877, Labruyère, Rec., p. 374. 9 mai 1906, Domec, S. 1908, III, 71, et les conclusions de M. Romieu.

tement tous les malades de la commune, même non indigents. Des contribuables défèrent la délibération au Conseil d'Etat ; ils ont gain de cause : « Considérant que la délibération attaquée a pour objet l'inscription d'une dépense au budget de la commune d'Olmeto ; que les requérants, *contribuables* de cette commune, ont intérêt, *en cette qualité*, à faire déclarer cette délibération nulle de droit, et qu'ils font ainsi parties intéressées dans le sens de l'article 65 de la loi susvisée du 5 avril 1884... » (1).

Il est vrai que dans cette espèce il ne s'agissait que de la voie de nullité des articles 65 et 67 de la loi de 1884 ; et certains estiment qu'elle est simplement « en la forme » du recours pour excès de pouvoir et ne se confond pas avec lui. En admettant que la distinction soit justifiée, la portée de l'arrêt Casanova s'étendait bien plus loin qu'à la simple interprétation de cet article de la loi municipale. Elle impliquait l'abandon du point de vue restrictif, selon lequel la seule qualité de contribuable ne suffit pas, à défaut d'un texte spécial, à donner l'intérêt nécessaire pour agir, et ne constitue pas un intérêt personnel. Elle s'appliquait directement au régime du recours pour excès de pouvoir proprement dit. De fait, lorsque le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours contre la légalité d'une dépense inscrite au budget de la ville de Paris recours pour excès de pouvoir proprement dit, puisque les délibérations du conseil municipal de Paris ne sont pas régies par la loi de 1884 — il n'a pas hésité à maintenir la solution de l'arrêt Casanova (2) : les contribuables en cette seule qualité ont l'intérêt nécessaire pour former le recours pour excès de pouvoir.

Tous les commentateurs ont relevé l'importance de l'arrêt Casanova. Il n'est pas exagéré de dire qu'elle est capitale. Au point de vue du régime juridique du recours pour excès de pouvoir, c'est l'accentuation de son caractère strictement objectif, un pas de plus vers sa séparation définitive d'avec le contentieux subjectif auquel on ne saurait le ramener sans faire violence à sa nature. Au point de vue des rapports de l'administration et des particuliers, c'est une étape décisive dans cette évolution du recours pour excès de pouvoir qui s'est

(1) Cons. d'État, 19 mars 1901. CASANOVA. Rec., 133 et N. — S. 1901, 3, 73. N. HAURIOU, *Rev. générale d'administration*, 1901, III, 166, N. LEGER.

(2) Cons. d'État, 6 avril 1906. CAMUS.

constamment développé dans le sens le plus favorable aux particuliers, et constitue à l'heure actuelle la seule garantie effective contre l'arbitraire administratif. Déviée de son but par des considérations politiques, la tutelle administrative s'est révélée notoirement insuffisante ; le Conseil d'Etat a estimé le moment venu d'instituer un contrôle juridictionnel efficace. Non qu'en agissant ainsi, il ait, en aucune façon, empiété sur le domaine de l'administration active : il ne s'érige pas en gardien des principes d'une saine administration; il se maintient strictement dans son rôle de juge, chargé d'imposer à tous le respect de la légalité.

A s'en tenir sur ce seul terrain, son rôle d'ailleurs est suffisamment vaste. Et sans faire allusion à l'élargissement qu'a reçu, sur d'autres points, le domaine du recours pour excès de pouvoir (recevabilité du recours formé par l'électeur, par exemple), il est nécessaire de montrer comment le principe de l'arrêt Casanova a permis aux contribuables d'étendre leur contrôle *sur toutes les délibérations du conseil municipal qui intéressent la gestion du patrimoine communal.*

L'arrêt de 1901 n'avait eu à consacrer que la recevabilité du recours contre les délibérations inscrivant une dépense au budget communal. Mais ce point une fois acquis, une perspective beaucoup plus large s'ouvrait au contrôle des contribuables. Les charges illégalement imposées aux finances de la commune peuvent avoir leur origine dans bien d'autres délibérations que celles qui inscrivent un crédit au budget ; elles résultent de toutes les délibérations qui, sans se traduire par une dépense immédiate, créent le titre juridique qui lui donnera naissance, ou bien encore qui, modifiant la consistance du patrimoine communal, entraînent une diminition de revenus que devra compenser l'établissement de charges nouvelles. Le contribuable, disait M. Hauriou, à propos de l'arrêt Casanova, c'est celui qui fournit une *recette* budgétaire, et le corallaire est une *dépense*. Mais, en réalité, le contribuable est surtout celui qui fournit à la commune des ressources, et il a peut-être intérêt à critiquer tous les actes qui engagent ces ressources, que ce soient ou non des inscriptions budgétaires » : par exemple, le mode d'emploi d'une ressource ancienne, le changement d'affectation d'un emprunt, déjà voté, la délibération décidant la passation d'un marché de fournitures avec délai de paiement, etc.

Telle est, en effet, la solution qu'a admise le conseil d'État. Il a déclaré recevable les recours formés par des contribuables contre : la délibération du conseil munipal et l'arrêté du préfet approuvant la transaction passée par la commune avec une compagnie privée (1). — la délibération décidant l'acquisition d'un immeuble (2), ou un échange de terrains communaux.

Dans ces affaires l'administration contestait que la requête fût recevable, faute d'intérêt chez son auteur. Le Conseil d'Etat écarta la fin de non recevoir : « Les contribuables sont personnellement intéressés à ce que les actes de tutelle administrative concernant la gestion du patrimoine communal soient accomplis dans les conditions prescrites par la loi ». — « Considérant que les contribuables sont personnellement intéressés à ce que *les actes concernant la gestion du patrimoine communal* soient accomplis dans les conditions prescrites par la loi; que, dès lors, le ministre de l'intérieur et le sieur Cognacq ne sont pas fondés à soutenir que le sieur Delliman, contribuable de la ville de Paris, est sans qualité pour demander au Conseil d'Etat l'annulation des délibérations du conseil municipal de la Seine relatives à uné change de terrains entre la ville de Paris et le sieur Cognacq, et de l'arrêté du préfet qui a approuvé les dites délibérations.

Ce qui est capital dans ces considérants, c'est la formule dont use le Conseil d'Etat pour qualifier les actes que le contribuable peut attaquer : il n'est plus question des délibérations relatives à la création d'une dépense, mais « des actes concernant la gestion du patrimoine communal, achats, ventes, échanges, baux, réparations, constructions, transactions, etc., en un mot, de tous les actes qui ont un contre-coup direct sur les actes du patrimoine communal (3). »

Tel est le terme où la jurisprudence est arrivé. Le contrôle sur la légalité de toute la gestion du patrimoine de la commune par le conseil municipal peut être provoqué par les contri-

(1) Cons. d'État, 29 décembre 1905. PETIT. S. 1906, III, 49. N. HAURION.

(2) Col., 18 mars 1904, CALLIER. — 9 avril 1906, BALLIMAN, et la Chronique de M. JÈZE dans la *Revue du droit public*, 1906, pp. 251 et s.

(3) JÈZE, *loc. cit.* — Est recevable le recours des contribuables contre l'acte par lequel le préfet a autorisé le conseil de fabrique, malgré l'avis contraire du conseil municipal, à faire refondre une cloche appartenant à la commune. Cons. d'État, 3 mai 1907, SALÈS, S. 1909, III, 109.

buables ; il est déféré à une autorité dont l'impartialité est hors de discussion ; il est pleinement effectif, puisqu'il aboutit à l'annulation de la délibération illégale; que l'on ajoute, enfin les facilités dont ce contrôle est entouré : absence d'incertitude sur la juridiction à saisir, simplicité de procédure, modicité extrême des frais, puisque, depuis la loi du 17 avril 1906 qui a prescrit l'enregistrement en débet du recours pour excès de pouvoir, il n'en coûte pour le former que les soixante centimes d'une feuille de papier timbré. L'on voit dès lors l'importance des résultats procurés par la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat. La tutelle administrative est inefficace; peu importe : les contribuables sont en mesure d'exercer leur contrôle sur toute la gestion du patrimoine communal, et d'imposer aux conseils municipaux le respect de la légalité.

Auditing, with Special Reference to the Accounts of Local Authorities.

RAPPORT

PRESENTED

BY Professor Lawrence DICKSEE, M. Com., F. C. A.

Résumé.

Il semble que dans le passé, le compte des autorités locales, en Angleterre, a procédé de deux idéals entièrement différents :

1° La désignation de contrôleurs électifs par les parties intéressées et la confiance dans l'efficacité de leurs rapports, assurée à la longue avec l'aide du bulletin électoral.

2° La désignation de fonctionnaires du gouvernement comme contrôleurs et la confiance dans l'efficacité d'un système de surcharge contre ceux qui sont responsables des illégalités.

Dans chaque cas, il y a un supplément de contrôle par le pouvoir central, pour l'exercice du pouvoir d'emprunt. On doit reconnaître, selon moi, que le succès de ces deux systèmes a été vraiment limité. Les contrôleurs gouvernementaux ont prouvé qu'ils étaient incompétents pour s'occuper, d'une manière satisfaisante, des questions de comptabilité par opposition aux questions juridiques; d'autre part, la majorité des contrôleurs électifs ont prouvé qu'ils étaient complètement incompétents pour s'occuper, tant du côté « droit » que du côté « comptabilité ». En Ecosse, le système en vigueur est préférable; les contrôleurs sont désignés par le sheriff (un officier judiciaire occupant une situation correspondant à peu près à celle d'un juge de County-Court en Angleterre), parmi les rangs des comptables reconnus (chartered), et l'on observe cette pratique de ne jamais nommer un comptable pratiquant dans les limites d'une autorité locale pour vérifier les comptes de celle-ci.

L'auteur pense qu'un pareil système produirait de bons effets en Angleterre; si la faculté vexatoire de surcharge était supprimée, mais que des dispositions seraient prises pour la publication, par le contrôleur, des

comptes de l'administration locale et que son rapport serait fait dans une forme qui le rende accessible et compréhensible à la moyenne des contribuables. Pour réaliser ce dernier desideratum il faudrait prévoir une forme stéréotypée qui devrait être adoptée par toutes les autorités locales (susceptible, toutefois, des modifications nécessaires) ; mais la forme devrait être suffisamment compréhensible pour permettre à la moyenne des hommes d'affaires de juger la situation financière de l'autorité et pour apprécier si la gestion financière a été conduite avec habileté et succès.

Il y a aussi la question de savoir si ceux qui prêtent de l'argent aux autorités locales n'ont pas le droit de recevoir des comptes spéciaux dûment contrôlés. Si les faits, ainsi dûment contrôlés, étaient mis à la portée du public, je pense que la sauvegarde, quelque peu illusoire, de la surcharge pourrait être supprimée; mais il y a, je pense, beaucoup à dire en faveur de l'interdiction pour les autorités locales d'emprunter, sauf sous telles conditions qu'une administration centrale déterminerait. La réforme désirable en ce sens se trouve, d'après l'auteur, plutôt dans la nécessité d'insister pour que l'administration centrale assure la meilleure information technique, non seulement dans les détails des travaux ou autres relatifs à la construction, mais aussi dans toutes les questions de comptabilité et d'exiger que les conditions prévues soient invariablement réalisées dans la pratique.

It is perhaps hardly necessary for me to remind my audience that Auditing is a highly technical subject, and one to which it would be impossible for me to do full justice in the time available for the delivery of this paper. I propose therefore to deal with the question of Auditing as connected with the Accounts of Local Authorities from the point of view of fundamental principles rather than details, and I adopt this basis the more readily as it seems to me that it is upon the question of principles that more light is needed at the present time.

It goes, I think, without saying, that the object of every audit is to ensure such an inquiry into accounts as will enable those interested to satisfy themselves whether or not certain parties acting in a fiduciary capacity have properly discharged the trusts imposed on them ; but it seems to me that the efficiency of an audit is often very undesirably circumscribed by the quite unnecessary assumption that an audit is a mere verification of accounts, and that accounts in their turn are merely a mass of figures dealing with money or monestary values. It is, I think, very important to recognise that an account is not primaril y a question of figures, but rather a narrative of events; and that the verification of accounts, to be effective, should not by any means be limited to a mere verification of the

arithmetical accuracy of the figures employed, but should rather be an inquiry into the real nature of the transactions engaged upon, and into their sufficiency, as representing a due discharge of the trusts imposed on the accounting parties. There is, of course, no difficulty whatever in limiting an audit to a mere inquiry into figures ; but it seems very doubtful whether such an inquiry is worth the undertaking, if no further inquiry is to be made into the nature and general adequacy of the transactions themselves.

It is probably characteristic of the growth of legislation in England that although the desirability of an audit of accounts has been frequently recognised by the Legislature, there is little or no evidence of any clear underlying idea as to what the requirements of an efficient audit are. Stated shortly, it may be said that a complete audit will involve an inquiry in three distinct directions : (1) As to the honesty of the accounting parties; (2) as to the ability of the accounting parties, and their fitness for occupying a position of trust; (3) as to the honesty of subordinates employed by the accounting parties. I disregard the question of the ability of subordinates, for that, I think, may fairly be said to be covered by the inquiry into the fitness of the accounting parties themselves, inasmuch as one of the most obvious tests of ability is the capacity to seek out and attach to one's self capable subordinates.

In the commercial world the tendency appears to have been to concentrate the audit in the first-named direction, and this is perhaps less unreasonable than might at first sight appear, on account of the exceeding difficulty in finding persons qualified to express any very usuful opinion in the second direction, and on account of the great expense that would be incurred in any exhaustive inquiry under the third heading. But although the Auditors of public companies in England are not expected to criticise the policy of Directors, or to pose as expert valuers, they are expected to be able to point out anything that may be very seriously wrong in either of these directions, because it is quite practicable for the expert in accounts to do so as soon as the irregularities assume serious proportions. And, similarly, while they are not expected to detect, and to report, all instances of petty pilfering by employees that may possibly occur, they are expected to be able to detect, and draw attention to serious irregularities which

must necessarily leave their imprint on the state of the accounts of the undertaking as a whole.

In the audit of the accounts of trustees, which represent perhaps one of the earliest of the applications of the principle of the audit to accounts, auditors are expected not merely to satisfy themselves that the accounts are *prima facie* in order, but also that the terms of the trust have in all respects been duly complied with.

In connection with the audit of the accounts of Local Authorities one finds that the ideal set up by the British Legislature at different dates presents certain curious contradictions. In the case of Municipal Corporations — that is to say, roughly speaking, important urban areas which have been incorporated for a considerable period of time — the statutory provisions as to audit provide for the appointment of three Auditors to examine the accounts of the Borough Treasurer. Of these two are elected annually by the ratepayers from among those entitled to be, but not actually being, members of the Council, nor the Town Clerk, nor the Borough Treasurer; while the third, who is appointed annually by the Mayor, must be a member of the Council. The duty of three these Auditors is « to audit » half-yearly the accounts of the Treasurer « with the necessary papers and vouchers », and it will be seen therefore that this statutory audit is merely an audit of the accounts of the Borough Treasurer, and not an audit of the accounts of the Local Authority at all. It will be seen moreover that, unless the Borough Treasurer includes in his accounts a record of transactions other than those involving the receipt or payment of money (which, as Treasurer, he is in no way obliged to do), the inquiry is necessarily of an exceedingly limited character. After the audit of the accounts is the statutory duty of the Treasurer to print a full abstract of his accounts for that year; but there is no obligation on his part to print any report that the Auditor may have submitted with regard thereto; nor, so far as I can see, is there any very effective provision that the abstract actually printed shall have been approved by the Auditors as being a reasonable summary of the year's transactions. There is a case on record of a Borough Treasurer having issued an Abstract of Accounts, with the Auditors signatures attached, although one of the elective Auditors had never signed the accounts and had actually been refused access thereto.

In some few instances the Auditors appointed under these provisions have been thoroughly competent persons, but in the majority of cases the elective principle seems to work most unfortunately, and to result in the appointment of Auditors who are neither by their capacity nor their training in any way qualified to conduct a useful investigation into accounts. Indeed, so marked is the incapacity of the average Borough Auditor that at the present time a very large number of municipal corporations employ on their own account, at the public expense, a Professional Auditor to audit and report to them on the accounts of the Borough Treasurer before they are submitted to the statutory audit at all; and rely entirely on the report of the Professional Auditor, merely regarding the statutory Auditors as a nuisance that must perforce be tolerated. In the vast majority of instances it is to be feared that the statutory Auditors are either nonentities who would pass practically anything, or else political zealots who concentrate their entire attention on matters of policy, which as I have already explained are quite outside the scope of the statutory audit. I am not of course here saying that any inquiry into questions of policy is necessarily undesirable ; but, if it is to be undertaken at all, those upon whom the inquiry vests should at least be possessed of the requisite authority to make it and to call for all necessary capacity and experience to enable them usefully to criticise the actions or inactions of the Local Authority. In the nature of things an inquiry on these lines conducted by men of inferior capacity, who are actuated largely by political bias, can serve no useful purpose. So far as their own supporters are concerned, they are merely preaching to the converted; so far as their political opponents are concerned, whatever they may say — no matter how well it may be said — it is never likely to receive any very serious consideration.

Upon the whole therefore there can, I think, be little doubt that the statutory form of audit for Municipal Corporations, as embodied in the Municipal Corporations Act 1882, must be regarded as a failure. In only a very limited number of cases does it result in the appointement of Auditors whose opinions are entitled to serious consideration, while even in those cases, being limited in its scope to an inquiry into the correctness of the accounts of the Municipal Treasurer, it cannot be regarded

seriously as an audit of the accounts in the Local Authority itself.

Passing on to the question of professional Auditors voluntarily appointed by certain Local Authorities, as supplemental to the statutory audit, there can be little doubt that the Auditors so appointed have usually been wisely selected for the discharge of their duties; but as an ideal scheme of audit this is essentially unsound, as it leaves with the accounting parties the selection of the Auditor and the ultimate decision as to the scope of his inquiry. The Auditor so appointed, moreover, in the nature of things, reports to the accounting parties themselves, and they reserve the right of publishing the Auditor 's report, or withholding it at their pleasure. In such circumstances it seems not unreasonable to assume that, it the audit disclosed any serious irregularities there would at least be no effective guarantee that the interested parties would promptly be made acquainted with its contents.

Apart from Municipal Corporations, there are various kinds of Local Authorities in England duly constituted by statute, ranging from County Councils downwards. The first of these were constituted under the Local Government Act 1888, which provides for the keeping of the « accounts of receipts and expenditure » of County Councils and of their officials, which are to be audtied by the District Auditor appointed by the Local Government Board ; and all subsequent Acts embodying newer forms of local authorities contain similar provisions, while under the Education Act 1902 it was provided that the accounts of the Education Department of a Municipal Corporation are similarly to be audited by District Auditors. We have here a notable improvement, in that the law stipulates for the keeping of accounts of the Local Autority as such ; but there are no statutory provisions making individual members of the Local Autority in any way responsible for the accuracy of these accounts, such as make (say) the Directors of a Company responsible for the accounts of that Company being fair and honest. There is indeed a somewhat notorious case in which a Local Authority, after its accounts had been submitted to the District Auditor and audited by him, withdrew them and afterwards re-cast them in an entirely different form, with the express object of rendering nugatory the report that the District Auditor had issued with regard to the first set of accounts.

There appears to be some conflict of opinion as to what are the real duties of a District Auditor. It as occasionally been insisted with some vehemence that it is no part of his duty to cristicise the policy of the Local Authority; but it is beyond question that it is his duty to inquire fully into the authority on which all payments have been made, and in the absence of due authority to surcharge such payments against the individual members of the Local Authority directly responsible therefor. It is perhaps not unnatural that a Government Department should have attached considerable importance to this inquiry into the legal validity of payments, and should accordingly have selected for appointment as District Auditors men acquainted with the law, rather than men skilled in accounts. However that may be, the fact remains that in the vast majority of instances District Auditors appear to have been selected for any reason, rather than their experience in accounts and auditing generally, with the result that the Local Goverment Board audit appears to be confined to a strict vouching of expenditure. In a very large number of cases it has been found quite inadequate to detect gross irregularities which have resulted in the actual receipts accounted for being far less than they should have been. Apparently no attempt whatever is made to see that adequate explanations are forthcoming as tho why items legally receivable have not been brought into account; and the monies thus lost to the community during the past twenty years would certainly have gone far towards paying for an efficient audit upon commercial lines.

With regard to the power of surcharge, it is perhaps almost inevitable that the exercise of such a power should have led to considerable friction in individual cases, a circumstance which must necessarily interfere with the real efficiency of any audit. So far as I can see, however, this is a position of affairs that has been aggravated partly by the essential unfairness of the system upon which individuals are surcharged, and partly because the Local Government Board has, so far quite failed to back up fhe decisions of its officials.

As to the essential unfairness of the system, it may be pointed out that, if a Local Authority has authorised a payment which it had no legal power to authorise, the responsibility for the wrongful act must in equity rest with those who voted in favour of the authorisation. It is, however, not those indi-

viduals who are surcharged, but the actual members of the Local Authority who signed the precept on the Treasurer authorising the payment, the cheque of ordinary commerce. The responsibility for the illegality is thus cast upon those who have performed a purely administrative act, which it was really their duty to perform when once the resolution authorising the payment had been duly passed. Surcharges so made must necessarily give rise to a wholly unnecessary amount of friction, but they are even more to be deprecciated in that they have in practice no deterrent effect on those who may be desirous of disposing of public monies in directions of doubtful legality.

On the question of the failure of the Local Government Board to support the surcharges of its own officials, it may be pointed out in general terms that the majority of the surcharges actually made are remitted by the Local Gouvernment Board, although usually the formality is gone through of remitting them solely as an act of grace. The whole procedure is certainly not calculated to impress those concerned with the importance of a strict administration of monies which are for all practical purposes trust monies. It must surely be admitted that the maladministration of public monies — if maladministration there be — is a far more serious matter than the maladministration of private trusts, even assuming (which is unlikely) that the same amount of money is involved in both instances.

It may of course be concedet that it is undesirable that the responsibilities of members of Local Authorities should be unduly onerous, lest it should be found impossible to induce the most desirable type of man to undertake such duties at all; but it should surely not be impossible to find a middle course between undue strictness and undesirable laxity. In the commercial world that middle course has been found, and applied to company directors, and I do not think that a measure of responsibility equivalent to that imposed upon the company director would be found unduly onerous by any reasonably intelligent and passably honest Councillor.

I do not wish to weary you with technical details that cannot be dealt with very convincingly in generalities, but I feel sure that you must agree with me that a mere record of the receipts and payments of any concern during a given period of time can only be a complete and accurate statement of its accounts, if all its engagements and obligations have

actually crystallised so as to involve the passing of a corresponding amount of money. If income remains uncollected, or has been collected in advance; if expenditure remain unpaid, or has been paid in advance, there will be corresponding discrepancies between the record of receipts and payments and a true account showing the actual incomings and outgoings of the undertaking. If elections were to turn at all on questions of financial administration, it is clear that a mere Cash Account might prove a most misleading statement to place before the electors as a guide of administrative ability. Yet in England there is no provision for the presentation of any accounts beyond the prehistoric Account of Receipts and Expenditure : not even a Balance Sheet is compulsory.

There is, however, another very important question of account that cannot be overlooked in dealing with the auditing of Local Authorities accounts. namely the proper treatment of Loans, and of the Depreciation of Capital Assets. A Local Authority is expected to raise from year to year sufficient revenue by way of rates to meet all its current expenditure; but — subject to the approval of Parliament or the Local Government Board, as the case may be — it can obtain authority to borrow money for Capital purposes. The conditions attached to such Loans vary considerably in matters of detail, but in principle Loans are granted upon the condition that interest thereon at the prescribed rate is paid out of current Revenue from year to year during the continuance of the Loan; that the Loan is to be paid off on some specified future date; and that in the meantime the sum then required for that purpose is to be built up out of a Sinking Fund provided by systematic charges against current Revenue. Loans are also usually authorised for the purpose of renewing or replacing Capital Assets, provided due provision has been made (by way of Sinking Fund or by actual repayment) for the extinction of Loans that provided the monies out of which the Assets superseded were originally acquired. Much uncertainty prevails as to the extent to which the compulsory Sinking Fund obviates the necessity for making special provision for the Depreciation of Assets. It is to be feared that the eaplier Loans were authorised upon no systematic or consistent basis, but the modern practice is undoubtedly to fix the term of a Loan having some regard to the probable average life of the Assets to be acquired with the proceeds thereof.

Assuming a separate Loan to have been authorised to provide the means to enable a specific Asset to be acquired, and assuming that the Asset remains useful for a period exactly coinciding with the term of the Loan, and then has to be completely discarded and renewed, it follows that the compulsory Sinking Fund instalments would be exactly equal to, and would take the place of, proper provision for Depreciation on commercial lines. In these circumstances the Local Authority would never at any time be free from debt, for it may be continually requiring to reborrow for renewal purposes; but it would be safeguarded effectively against having Loans outstanding and unprovided for, in excess of the fair value of its Capital Assets. If the specific Asset had a working life in excess of the loan period, the compulsory Sinking Fund charge would be *pro tanto* in excess of the true Revenue charge for Depreciation, and accordingly the financial position of the Local Authority would *pro tanto* be improving from year to year, as its Loans outstanding and unprovided for became gradually less than the fair value of its Capital Assets. And conversely, if the Loan had been authorised for a period in excess of the working life of the Asset, the financial position of the Local Authority would be getting worse from year to year during the working life of the Asset; and when renewal became necessary — inasmuch as it would be impossible to obtain authority to reborrok to an extent exceeding the amount of the Loan that had already been provided for by the Sinking Fund, in effect the whole of the Loan not thus provided for by the date when renewal became necessary would have to be charged against current Revenue, save in those rare cases where it might be practicable to postpone the date of renewal. It will be seen therefore that the question as to how far the compulsory Sinking Fund is equivalent to, and takes the place of, the proper charge for Depreciation depends in the first instance upon the skill with which the working life of the Capital Assets has been estimated in advance.

It of course goes without saying that it would be quite impossible, humanly speaking, for any Government Department — no matter how well advised — to estimate the working lives of Capital Assets so accurately that its estimate would in all cases be confirmed by actual experience; but if, upon the average, its estimates were accurate, it might reasonably be assu-

med that in the long run the result of this arrangement would be to ensure that the Sinking Fund, unaided, would provide all necessary charges by way of Depreciation. As a matter of fact, however, the system does not work out in pratice on these lines, because the Local Government Board does not take this broad view of the situation when dealing with applications for leave to reborrow for renewal purposes. Moreover separate Loans are not authorised in respect of each Asset, but Loans for large sums are authorised to enable an Authority to acquire niscellaneous collections of Assets having widely varying estimated periods of life, which are arithmetically « averaged » for the purpose of computing the authorised term of the whole Loan. It thus follows that, long before the Loan period has expired, and the full amount of the Loan has been provided by the Sinking Fund, the necessity must arise in the ordinary course of events for certain of the less permanent Assets to be renewed. The cost of such renewal can only be provided for by reborrowing or out of Revenue. It can (under existing conditions) only be provided for by reborrowing to the extent to which provision has already been made for the repayment of that portion of the original Loan applied to this particular purpose. Therefore in all such cases an appreciable part of the cost of renewal must fall upon Revenue; and unless a Reserve has been built up in advance to meet the cost of renewal, the charges against Revenue must occasionally be so excessive as to prove extremely onerous. Hence it follows that under existing circumstances some provision for Depreciation must, in practice, be charged against Revenue in addition to the compulsory Sinking Fund charge. The precise amount of this Reserve for future renewals that cannot be provided for by reborrowing is a matter calling for the nicest calculations; but it is, I think, beyond question that the average Elective Auditor is quite incompetent to deal with the matter, and that District Auditors have taken no steps whatever to draw attention to the fact that omission to provide in advance for renewals (other than by the compulsory Sinking Fund) must from time to time lead to exceptional charges which must prove extremely oneroux, and will in the meantime seriously interfere with any ideas of the cost of working that might be derived from the annual accounts. It is, I think, not overstating the case to say that both Local Authorities and rate-

payers have a very distinct grievance against the Local Government Board for omitting to advise them on this allimportant point, while presuming to control their finances.

To sum up then, it would seem that in the past the audit of the accounts of Local Authorities in England has proceeded upon two widely different ideals : 1) The appointment of Elective Auditors by the interested parties, and a reliance upon their reports to secure efficiency in the long run with the aid of the ballot-box; 2) The appointment of Government officials as Auditors, and a reliance on efficiency in the long run af a system of surcharge against those held to be responsible for illegalities ; in each case supplemented by a central control of the exercise of borrowing powers. It must, I think, be conceded that only a very limited measure of success has attended either attempt. Official Auditors have proved incompetent to deal in a satisfactory manner with questions of account, as opposed to questions of law; while the majority of the Elective Auditors have proved quite incompetent to deal with either the legal or the accountancy aspect of the problems involved. Matters are better managed in Scotland, where Auditors are appointed by the Sheriff (a judicial officer holding a position roughly corresponding to that of a County Court Judge in England) from among the ranks of Chartered Accountants, it being the practice never to appoint an Accountant practising within the boundaries of a Local Authority to audit its accounts. It would, I think, prove most beneficial, if a similar system were to be extended to England; if the vexatious power of surcharge were to be withdraws altogether, but due provision made for the publication by the Auditor of the accounts of the Local Authority, and of his report thereon, in such a form as to make them readily accessible to — and comprehensible to — the average ratepayer. With the latter object much might be done by providing a stereotyped form of accounts, to be adopted (subject to such variations as might be necessary) by all Local Authorities ; but the form should be one sufficiently comprehensive to enable the average business man to judge as to the financial position of the Authority, and as to the ability and success with which its finances have been conducted. There is also the question as to whether those who lend money to Local Authorities have not some right to be supplied with proper accounts, duly audited. If the facts, thus

duly verified, were to be made readily available, I think that the somewhat illusory safeguard of the surcharge might well be withdraws; but there is, I think, a good deal to be said in favour of forbidding Local Authorities to borrow, save on such terms as a Government Department may authorise. Desirable reform in this direction lies, I think, rather in the necessity of insisting that the Government Department should secure the best available technical advice, not merely on engineering and other constructional details, but also on all questions of account, and in insisting that the conditions it lays down are invariably carried out in practice.

LES

IMPOTS SUR L'IMMEUBLE EN ANGLETERRE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **E. M. KONSTAM**
Barrister at Law

Chaque nation possède les défauts de ses qualités, et on peut dire la même chose au sujet de leurs systèmes légaux et économiques. L'assemblée me pardonnera d'avoir commencé en lui débitant cet aphorisme trop usé, si je me hâte de constater que je n'ai pas la moindre intention d'insister sur les qualités de notre système économique anglais. C'est plûtot sur nos défauts que je vais appuyer. Car si nous autres Anglais mettons notre orgueil dans l'esprit vraiment conservateur de nos lois, si nous avons l'habitude de fonder chaque réforme dans les coutumes du passé, nous ne pouvons pas cacher qu'il y a parmi nos institutions anciennes quelques-unes qui n'ont pas bien su se conformer aux conditions actuelles. Et il est certain que pour l'assiette des impôts sur l'immeuble nous continuons un système qui offre bien des difficultés quant aux grandes industries développées dès le commencement du XVIIIe siècle, et que nos ancêtres ne connaissaient pas, si même ce système est très avantageux quand il est question de simples maisons ou de terrains agricoles.

Enfin, quoi qu'il en soit, ce système a toujours ses racines

dans le passé ; et il n'est pas possible de le comprendre ni d'en tenter l'explication, sans parcourir un peu son histoire. L'assemblée ne s'étonnera pas si je lui assure que nos lois concernant les impôts municipaux remontent à l'an 1601, et qu'elles se fondent sur l'acte de l'an 43 de la reine Elisabeth, chapitre II. La dissolution des maisons monastiques en Angleterre, vers le milieu du XVIe siècle, avait dispersé partout dans le pays une foule de pauvres, de gueux, de vagabonds, que la bienveillance et la richesse des moines avaient jusque-là secourue, mais à qui la charité moins large et les moyens plus bornés des particuliers ne laissaient que le choix entre la faim et le vol. Il fut nécessaire alors de faire des lois pour qu'un effort public satisfît aux besoins auxquels les ressources des monastères avaient si longtemps suffi. Après quelques tentatives, le Parlement a passé l'Acte fameux d'Elisabeth, qui ordonna que l'assistance des pauvres de chaque paroisse soit faite à la charge des habitants de la paroisse ; que les gardiens de l'église paroissiale avec quelques-uns des plus riches habitants soient nommés annuellement comme surveillants (*overseers*) des pauvres ; que ces surveillants lèvent (chaque semaine, si bon leur semble) un fonds de matériel pour donner du travail aux pauvres, ainsi que des sommes d'argent pour secourir les vieillards et les estropiés. Pour ces objets, les surveillants doivent mettre à contribution « chaque habitant, curé, vicaire ou autre, ainsi que chaque occupant de terres, de maisons, chaque possesseur de dîmes, chaque occupant de mines de houille, ou de taillis ». De là l'origine de tous nos impôts sur les biens territoriaux. Il faut remarquer que l'acte ne parle pas du propriétaire du bien quel qu'il soit ; si le bien est occupé par une personne qui n'en est pas le propriétaire, c'est l'occupant et non le propriétaire qui doit payer la taxe.

Par des degrés insensibles, les surveillants des paroisses ont reçu la charge presque entière des menus détails de l'administration des campagnes et aussi (mais pas au même point) des villes ; et, par d'autres degrés, on est parvenu à lever presque tout l'argent nécessaire aux dépenses municipales par le moyen de la taxe (dite *poor rate*) imposée par les surveillants, vus les pouvoirs qu'ils tiennent de l'acte d'Elisabeth. D'abord, la magistrature du comté (qui doit toujours nommer les surveillants) a commencé, sans y avoir une autorisation légale, par leur ordonner que la paroisse contribue la

quotité nécessaire aux frais de maintien des chemins et des prisons du comté. Ensuite, cet usage a été autorisé par des actes parlementaires; et aujourd'hui les dépenses de tous les conseils municipaux établis dans le XIXe siècle et auxquels ont été confiés des soins de police, la charge des chemins et chaussées, de l'instruction publiqne, des services d'hygiène et de mille fonctions administratives encore, tirent la plupart de leurs dépenses, soit du *poor rate* même, soit de divers impôts qui sont assis et levés de la même manière que la taxe pour l'assistance des pauvres autorisée par l'acte d'Elisabeth. Certains de ces conseils municipaux imposent eux-mêmes les particuliers, mais la plupart ne font qu'envoyer des mandats aux surveillants, qui doivent alors fournir la grosse somme assise sur la paroisse; et les surveillants ajoutent la somme ainsi demandée à celle qui leur est nécessaire pour l'assistance des pauvres et lèvent le tout par le moyen du *poor rate*. Ainsi à quelques exceptions près, qu'il serait trop long de discuter ici, on peut bien assurer que tous nos impôts municipaux sont assis sur la même base que celui qui est levé pour l'assistance des pauvres.

J'ai déjà fait remarquer que l'acte d'Elisabeth a autorisé de lever la taxe et sur les habitants, et sur les occupants des terres. En l'an 1633, il a été décidé par les juges du Banc du Roi que la contribution des habitantsde vait être en rapport non seulement avec les immeubles, mais aussi avec les biens mobiliers.

Mais la charge d'asseoir l'impôt d'une façon qui rendait nécessaire la constatation de l'existence des biens mobiliers et leur évaluation est devenue trop lourde pour les surveillants des paroisses, qui n'étaient qu'amateurs en matière d'assiette d'impôts. Ainsi ils sont venus peu à peu au point de n'asseoir la taxe que sur les immeubles et sur les marchandises. Dès 1840, un acte du Parlement a aboli ce dernier vestige de la taxation municipale des biens mobiliers; et aujourd'hui ces impôts ne sont assis que sur l'immeuble.

Le système du bail est très répandu en Angleterre; et à l'heure qu'il est ce n'est que dans les cas exceptionnels qu'une maison, qu'une ferme, soit occupée par le propriétaire. Sauf les établissements de services municipaux ou publics, sauf une partie des châteaux, sauf les grandes usines, il n'y a guère de biens qui ne soient pas occupés par des preneurs à

bail moyennant un loyer annuel. Ce système de baux s'est établi graduellement durant des siècles ; il y a même des juristes qui en placent les origines dans le règne d'Edouard Ier au XIIIe siècle ; mais il est certain que de nombreuses terres ont été baillées, à partir d'un acte de Henri VIII, passé en 1529. Les tribunaux anglais, quand ils trouvent une terre actuellement possédée par un occupant qui paye au propriétaire une somme annuelle, déduisent de ces faits la conclusion que cette terre est baillée d'année en année. Ainsi les surveillants des pauvres, quand ils voyaient des maisons, des prés, baillés à loyer et à fermage annuel, ont trouvé plus facile d'asseoir la taxe sur la somme annuelle que le preneur devait payer. Quand il s'agissait d'un bien occupé par le propriétaire sans bail quelconque. ils ont supposé la somme que le preneur devrait payer en cas de bail. Ils sont même arrivés à ce point que, quand, au XVIIIe siècle, les canaux commençaient à avoir une valeur industrielle, ils ont imaginé le prix du bail que consentirait à payer un preneur pour la partie précise du canal qui se trouve entre les limites de la paroisse. Et la Législature a approuvé l'ingénuité des surveillants villageois en passant, en 1836, l'Acte dont nous tirons aujourd'hui la définition de la valeur imposable (*rateable value*). Si l'on osait parodier le mot de Voltaire, on dirait que si le preneur n'existe pas, il faut l'inventer ; car toute l'Angleterre crie qu'il existe.

L'Acte de 1836, dit « des assiettes paroissiales », ordonne que nul impôt pour l'assistance des pauvres ne soit légal, qui ne soit pas assis sur la valeur annuelle des divers immeubles imposés ; c'est-à-dire (avec quelques diminutions à l'égard des impôts payables et des frais de réparation) sur le loyer qu'on pourrait raisonnablement attendre si l'immeuble imposé était baillé d'année en année. Ainsi en évaluant un bien, de quelque espèce qu'il soit, il faut imaginer un preneur hypothétique, car on ne trouve que rarement un occupant qui a pris l'immeuble à loyer pour une seule année. Les baux à longs termes sont bien les plus fréquents. Néanmoins, il n'est pas après tout difficile d'estimer sur cette base la valeur aunuelle des champs et des maisons ; c'est quant aux grandes entreprises très compliquées de la civilisation moderne que ce système offre tant de difficultés.

Avant de parcourir brièvement les principes qui ont été

formulés pour constater la valeur imposable, je ferai remarquer que, pour les impôts nationaux, levés par l'État, on a adopté la même base d'assiette que pour les impôts municipaux. Ces impôts impériaux sont trois : d'abord, l'impôt sur le revenu s'impose sur les revenus provenant de l'immeuble aussi bien que sur ceux qui dérivent des négoces, des emplois, des rentes. Quant à l'immeuble, l'impôt sur le revenu s'impose sur le propriétaire, et non sur l'occupant du bien ; le propriétaire qui demeure dans sa maison à lui doit payer une taxe assise sur la même somme que s'il baillait sa maison à un autre pour servir de demeure au preneur. L'Acte de 1842 qui règle l'impôt sur le revenu emploie, en définissant la valeur annuelle des immeubles à l'intention de l'impôt impérial, à peu près les mêmes phrases qu'emploie l'acte de 1836 en la définissant à l'intention des impôts municipaux. Il y a tout de même des exceptions dans l'acte de 1842 qui ne se trouvent pas dans l'acte des assiettes paroissiales. A part certains profits tirés du sol (comme les dîmes), dont on estime la valeur annuelle en calculant la moyenne des sommes perçues pendant quelques années, on prend dans les cas qui suivent, comme valeur annuelle, le bénéfice net et actuel de l'année précédente ; c'est-à-dire dans les cas des carrières, des usines à fer, des établissements de gaz, des établissements pour la distribution des eaux, des canaux, des bassins, des marchés et foires, des chemins de fer et d'autres entreprises d'une nature pareille. Pour des mines de houille, de fer, d'étain, etc., on prend comme valeur annuelle la moyenne des bénéfices des cinq années précédentes.

Outre l'impôt sur le revenu, qui est le plus important des impôts impériaux sur l'immeuble, il y en a deux encore : la taxe sur les maisons habitées, qui s'impose sur l'occupant, et qui est assise tout à fait de la même façon que les impôts municipaux, voire sur le loyer annuel que pourrait payer un preneur qui prit la maison à bail d'année en année ; et la « *land tax* », qui est un reste des impôts féodaux et sur le compte duquel on lève sur les paroisses des sommes fixées à jamais en 1797 ; les quotités paroissiales se partagent entre les propriétaires des terres non affranchies, en rapport à leurs valeurs annuelles ou imposables.

Il n'est possible que d'indiquer ici quelques-uns des plus importants entre les principes qu'ont formulés nos juges pour

asseoir la valeur imposable selon la définition de l'Acte de 1836.

D'abord, vu qu'il s'agit de trouver la somme que pourrait donner un preneur d'année en année, on ne doit considérer la terre imposable que dans l'état où elle est ; on appelle cette règle-ci la règle de *rebus sic stantibus*. Si, par exemple, le terrain est situé dans un faubourg, mais s'il ne s'utilise que comme potager, il n'est pas permis de considérer la valeur qu'il aurait si l'on y bâtissait des maisons ; s'il est question d'un magasin, d'une salle de concert, on ne peut pas substituer à la valeur que le bâtiment tient de son usage actuel, celle qu'il aurait si on le transformait en une banque, en une usine. Cette règle a été prononcée par un des plus grands de nos juges du XIXe siècle, dans le cas d'une filature à coton, fermée durant le cours de la guerre civile aux Etats-Unis. Il y a été décidé que pendant le temps du chômage, ce bâtiment n'avait d'autre valeur que celle d'un dépôt de machines ; que sa valeur annuelle n'égalait pas celle d'une filature active, Et Lord Blackburn a dit : « La législature a voulu que la taxe fût levée sur le loyer qu'on pourrait bien attendre d'un preneur qui prit le bien d'année en année, *rebus sic stantibus*. S'il y a, près d'une grande ville, un terrain désert et qui ne rapporte pas de profit du tout, on n'y impose pas de taxe, bien qu'il peut acquérir dans l'avenir une très grande valeur. Si on allait vendre cette filature, il serait sans doute très à propos de mettre en ligne de compte le loyer qu'un preneur ayant un bail à long terme consentirait à donner, mais on ne considère pas ceci en constatant ce que donnerait un preneur d'année en année. On ne doit pas mettre en ligne de compte des espérances différées et réversibles ».

D'ailleurs, en imaginant le preneur hypothétique il faut, en un bon nombre de cas, considérer aussi l'occupant actuel, soit-il le preneur, soit-il le propriétaire, du bien qu'on impose. Quand il est question d'une école publique, d'un système d'égouts, qui appartient à certain conseil municipal chargé des soins de l'instruction, du service sanitaire, il n'est pas permis de considérer la valeur de cette propriété comme nulle, ni de lui attribuer une valeur minime, parce que des particuliers ne seraient pas prêts à le prendre à bail. Il faut toujours calculer la somme que devrait donner le dit conseil, si ce conseil, quoique chargé de la fonction de fournir une école, un système pareil, ne possédait pas ce bien et devait le prendre à bail. Ce-

conseil ne peut tirer aucun profit pécuniaire de cette propriété, mais il est autorisé à prendre les immeubles à bail et il doit satisfaire à ses devoirs publics, ce qui pourrait bien le pousser ou le forcer à prendre à bail les terres qu'il lui faut pour atteindre ce but. La question posée étant celle-ci, la personne dont il s'agit prendrait-elle à bail le terrain, pour quelque objet qu'il soit? il en suit que la personne qui doit remplir une fonction publique devrait prendre le terrain à bail s'il ne lui appartenait pas déjà, et, en outre, que la somme que cette personne donnerait par an pour ce terrain, devrait en égaler la valeur annuelle. En calculant cette somme, c'est la coutume de constater d'abord la valeur actuelle des terres imposées, et aussi des bâtiments, des appareils qui s'y trouvent; et, ensuite, de prendre sur chacune de ces valeurs un tant pour cent, c'est-à-dire, pour la plupart, sur la valeur des terres 4 p. c.; et sur la valeur des bâtiments et des appareils, 5 ou 6 p. c., selon la durée probable des matériaux. Cette méthode d'évaluation se fonde sur la théorie que la personne qui achèterait ou qui bâtirait l'immeuble en question devrait pour cet objet employer une partie de ses fonds, à acheter ou à bâtir, au lieu de faire un bail et de payer un loyer annuel au bailleur.

On doit remarquer, d'ailleurs, que c'est la valeur actuelle des terres et des bâtiments, en rapport aux usages auxquels ils servent actuellement, qu'il faut considérer. Si les dépenses y ont été excessives, soit à cause d'un travail quelconque qui pourrait rapporter de l'avantage à un propriétaire, mais qui n'en offre pas à un preneur, cette dépense excessive ne doit pas entrer dans le calcul. Il arrive un nombre de questions sur des matières pareilles; mais pour la plupart il est difficile d'établir que des dépenses excessives aient été faites sur des bâtiments publics et industriels. Car l'emploi de cette méthode d'évaluation ne se borne pas aux entreprises publiques, elle se trouve aussi à propos dans le cas de plusieurs grands et coûteux bâtiments occupés par les propriétaires, parmi lesquels on peut citer les gares de chemins de fer, les usines de gaz, les usines électriques, les grands magasins, les bureaux des compagnies d'assurance. On doit observer que cette méthode ne sied guère à l'évaluation des châteaux, dont les dépenses de construction, souvent très grandes, manquent entièrement de rapport avec le loyer que donnerait un preneur. Il faut ajouter que cette méthode d'évaluation spéciale que nous venons de discuter

n'est qu'une méthode (entre autres) de calculer la valeur annuelle hypothétique de certains biens spéciaux; et qu'on n'y trouve aucune exception aux principes énoncés dans l'acte de 1836.

Pour les maisons ordinaires, pour les petits magasins, pour les fermes, on ne peut pas toujours se fonder sur le loyer que l'occupant actuel paie. Si ce loyer a été fixé récemment et sans qu'il y ait eu entre les parties contractantes aucune autre relation que celle de bailleur et de preneur, ce loyer peut naturellement servir d'indice de la valeur annuelle. Mais le loyer qu'on paie à long terme peut être tout à fait différent de celui qu'on payerait si la location n'était que pour une année; et, en outre, il y a souvent des circonstances spéciales ayant un effet sur les termes du contrat actuel qui n'opéreraient pas dans le cas d'un contrat imaginaire; par exemple, le propriétaire d'une ferme peut bien demander au fils de l'ancien fermier un fermage plus bas que celui qu'il demanderait au premier venu; un marchand payerait très probablement pour son local de commerce à son ancien associé un loyer plus haut qu'il ne consentirait à payer à un autre. En de tels cas il faudra ajouter ou soustraire quelques chiffres à la somme actuellement convenue, pour constater le loyer que le preneur hypothétique serait prêt à donner.

Tout en supposant une personne qui prît l'immeuble à bail d'année en année, il faut s'imaginer que cette personne le prend avec l'espérance de prolonger ce bail après la fin de l'année Personne ne prendrait pour un an seulement le bail d'un moulin à vapeur, d'un chemin de fer, d'un établissement pour la distribution des eaux ou du gaz, et si même on le prenait à l'année, ce serait avec l'idée d'y rester plus longtemps. La législature ne nous a pas imposé la tâche d'imaginer un preneur qui devrait se trouver expulsé au bout de l'an supposé. Ainsi, quand on a pratiqué sur le terrain imposable des travaux plus grands que ne les exige la nécessité actuelle, mais qui doivent à l'avenir valoir à un commerce croissant, il est convenable de considérer dans l'évaluation tous ces travaux, bien que la valeur annuelle de ceux qui ne sont pas encore entrés en pleine activité ne doit pas être estimée à une comme trop grosse. Ceci est très souvent le cas dans les usines neuves, dans les établissements pour la distribution des eaux.

J'ai déjà fait remarquer que suivant le développement gra-

duel de l'assiette des impôts sur l'immeuble, l'acte de 1840 a enfin défendu nettement l'assiette sur les biens mobiliers ; ainsi les impôts municipaux ne se lèvent pas sur les profits du commerce. Néanmoins, comme lord Denman a dit en 1844, en décidant un des premiers procès dans lesquels on a discuté l'assiette des impôts sur les chemins de fer alors dans l'enfance, « les officiers de la paroisse doivent considérer toutes les circonstances actuelles, qu'elles soient stables ou passagères, de quelque source qu'elles dérivent, de quelque manière qu'elles soient assurées, qui pourraient influer avec raison sur les parties traitantes un bail quand il s'agit de la somme à demander ou à payer ». Il est évident que la possibilité de profit dans le bien imposé tient un rang très élevé parmi les circonstances ainsi décrites. Un magasin, situé dans une rue principale, vaut pour cette cause beaucoup plus qu'un autre où l'on ne peut arriver que par des ruelles écartées. Un bâtiment dont l'occupant est autorisé par l'Etat à tenir un hôtel, un cabaret, vaut plus qu'un bâtiment voisin où l'on ne peut vendre que des épiceries. Un cabaret au coin de deux routes, qui peut attirer le monde de tout côté, vaut mieux que celui qui se trouve au fond d'une impasse.

En général, on peut estimer, soit par expérience, soit en considérant les termes du bail actuel, le loyer probable des magasins ordinaires sans laisser hors du compte l'élément de valeur que nous venons d'indiquer. Quant aux bâtiments divers qui jouissent de l'autorisation de vendre l'alcool, le problème d'évaluation est moins simple, et il est souvent nécessaire de constater les profits qu'on y a faits récemment et d'en calculer, par un procédé plus ou moins exact, la valeur annuelle des biens. Les brasseurs et les cabaretiers ont beaucoup débattu cette méthode d'évaluation, mais les tribunaux l'ont enfin jugée admissible.

Les chemins de fer, les établissements pour la distribution des eaux, du gaz, de l'électricité sont divisés, pour ce qui appartient à l'assiette des impôts, en deux parties : voire, la partie qui rapporte directement, et celle qui ne rapporte qu'indirectement. Il résulte de cette division tant soit peu arbitraire que les gares de chemins de fer, que les réservoirs d'eaux, que les gazomètres se font asseoir selon la méthode déjà indiquée qui se fonde sur la valeur capitale, tandis qu'on assied les voies ferrées, les tuyaux, les fils électriques par une méthode

entièrement différente. Cette dernière méthode se fonde sur les profits bruts gagnés par la compagnie occupante pendant l'année qui vient de s'écouler. Il s'agit toujours de trouver la valeur annuelle de la partie du bien qui se trouve entre les limites de la paroisse imposée ; ainsi, pour les chemins de fer, on commence par constater d'après un calcul assez compliqué le profit brut qui a été gagné justement sur cette partie de la voie ferrée ; ensuite, on en fait de nombreuses soustractions pour en arriver au bénéfice net, et puis par un autre procédé artificiel, on partage ce bénéfice entre le bailleur et le preneur hypothétique ; la partie qui, d'après ce calcul, devrait revenir au bailleur, est considérée comme la valeur annuelle. Cette méthode s'applique aussi aux canaux. On estime d'une façon à peu près la même la valeur de la partie indirectement profitable des établissement des eaux, de gaz, etc., mais en commençant par le profit brut de l'établissement entier et en différant le partage entre les parties paroissiales jusqu'à la fin du calcul de la valeur.

Durant ce résumé très rapide de certaines méthodes qu'on emploie pour appliquer à de diverses espèces de biens, le principe de l'acte de 1836, qui érige en valeur imposable le loyer que serait prêt à payer le preneur hypothétique, j'ai dû quelquefois insister que ces différentes méthodes ne sont que des moyens pour atteindre au même but et qu'aucune d'entre elles n'a une force indépendante. Les tribunaux n'ont fait qu'approuver ces méthodes comme convenables pour résoudre le problème proposé par la législature. La forme du problème a été dictée par l'usage des siècles, sinon par les conditions sociales de l'Angleterre si étroitement liées avec la pratique des baux. Ce problème offre de grandes difficultés, quand il est question d'importantes industries comme celles que nous avons considérées en dernier lieu. Pour les biens de cette espèce, on a suggéré de nouvelles méthodes et d'assiette et de partage de valeur entre les paroisses, mais aucune d'entre elles n'a été adoptée. Mais bien qu'il soit admis que pour les biens qui servent à un usage plus simple, pour les terres rurales, pour les maisons, la mesure ancienne des valeurs offre beaucoup d'avantages, on a toujours lieu d'espérer que la tâche de créer une mesure neuve pour calculer les valeurs des propriétés bien compliquées que la civilisation moderne a produites ne se trouve pas à la fin trop lourde pour que le génie anglais ne l'accomplisse.

Il ne serait peut-être pas mal à propos d'ajouter un mot sur le projet de loi de 1909 qui a donné lieu à de si vifs débats, et qui a failli nous imposer de nouvelles taxes sur les biens.

Les impôts de ce genre contenus dans le budget de M. Lloyd-George furent quatre : d'abord une taxe sur la valeur de l'accroissement, levable dans les occasions de vente, de bail, de succession, et aussi (en cas de corporations) à des périodes de quinzaines d'années ; puis une taxe sur la valeur qui doit revenir au bailleur à la fin d'un bail ; une taxe annuelle sur la valeur des terres non développées; enfin une autre taxe annuelle sur les droits d'exploiter les minéraux. Tous ces impôts devraient former une addition à ceux qui existaient déjà; ils n'en devaient pas en prendre la place. Destinés tous d'abord au trésor impérial, on a dû, en réponse aux municipalités outragées, introduire dans le projet de loi une nouvelle clause, qui en détournât une moitié dans les coffres de ces dernières. Le système d'assiette ébauché était d'une complication inouïe; chacun des impôts nommés devait être établi sur une valeur différente, calculée d'après des méthodes différentes ; pour la taxe sur les accroissements seulement il y avait quatre systèmes d'évaluation selon les quatre genres d'occasions dans lesquelles l'impôt devait être levé. Il y avait plus de douze définitions de valeurs qui n'avaient de qualité commune que celle-ci (sauf la valeur imposable à la taxe sur les droits minéraux) qu'elles ne se fondaient pas sur le loyer annuel que pourrait payer un preneur hypothétique, mais sur la valeur que pourrait payer un acquéreur hypothétique.

Il est évident que ces mesures de valeur sont nouvelles et qu'elles sont entièrement différentes de celles qu'on a si longtemps employées pour asseoir tous les impôts dont il a été question dans ce discours. Pour calculer le prix, il est clair d'abord qu'on doit considérer, non seulement le bien imposé dans la condition actuelle, mais aussi la valeur qu'il pourrait acquérir par un changement d'emploi, par une construction de bâtiments, élément de valeur que nous avons vu exclure rigoureusement de l'assiette pour la taxe des pauvres. Il est peut-être convenable que cet élément soit pris en considération ; mais ce projet de loi a ajouté, pour certaines des valeurs qu'il a ordonné d'estimer, une complication énorme, c'est-à-dire le besoin d'imaginer le terrain imposé comme dépouillé des bâtiments, des appareils divers qui s'y trouvent, et de calculer

la valeur de la terre vierge ainsi supposée comme « valeur de l'emplacement » (*site value*).

Le temps est trop court ici pour discuter les impôts sur la succession immobilière imposés par l'acte de 1894 ; mais on doit admettre qu'ils se lèvent sur la valeur principale de l'immeuble imposé, c'est-à-dire sur la valeur qu'il devrait rapporter, et que, jusqu'à ce point, le projet de M. Lloyd-George y trouve un modèle. Ces dernières taxes ne se lèvent cependant que dans l'occasion plus ou moins rare de la succession ; elles ne se lèvent ni annuellement, ni dans les occasions de vente et de bail, ni aux intervalles fixes, et surtout on s'est gardé de charger ceux qui doivent les payer de la tâche impraticable d'évaluer la terre enrichie des travaux de l'homme en l'imaginant nue et vierge.

Résumé.

Pour comprendre le système d'assiette d'impôts anglais, il faut considérer son histoire.

Par suite de la clôture des maisons monastiques, il devint nécessaire de lever des taxes pour l'assistance des pauvres.

L'acte du 43 Elisabeth ordonna l'imposition de ces taxes dans chaque paroisse sur des personnes de certaines classes indiquées.

Les dépenses pour tout objet municipal vinrent graduellement à être liquidées de la même façon que les dépenses pour l'assistance des pauvres.

Les impôts municipaux ne se lèvent plus sur les biens mobiliers.

Le système des baux est très répandu en Angleterre.

Les impôts municipaux sont assis sur une valeur qu'on suppose égaler le loyer annuel du bien.

Définition de la valeur imposable : Acte des Assiettes Paroissiales de 1836.

Les impôts impériaux ; quant aux immeubles, l'impôt sur le revenu se lève d'après les mêmes principes (mais modifiés à certains égards) que les impôts municipaux ; la taxe sur les maisons habitées ; la « Land Tax ».

Les principes de l'assiette : la règle de *rebus sic stantibus* ; il faut considérer l'occupant actuel ; calculs sur la valeur

capitale; la valeur annuelle n'est pas toujours identique avec le loyer actuel; on doit supposer le preneur hypothétique ayant l'espoir de continuer son bail; l'aptitude du bien pour un commerce profitable; les méthodes d'asseoir les cabarets, les chemins de fer, les établissements des eaux.

Le système sied à l'assiette des maisons et des champs; mais il n'est pas convenable aux propriétés compliquées.

Le projet de loi Lloyd-George devait imposer des impôts additionnels et établir des formules neuves pour l'assiette.

Bibliographie.

Ryde on Rating. — Lumley's Law of Public Health. — Dowell's Income Tax Laws.—Piper's House Tax Laws.—Encyclopaedia of Local Government Law. — Konstam, Rates and Taxes. — Webb, English Local Government. — Wright and Hobhouse. Local Government and Local Taxation.

Local and imperial taxes on land in England : summary.

To understand the English system of valuation its history must be looked at.

The dissolution of the monasteries made it necessary to raise by taxation sums for the relief of the poor.

The Statute of 43 Elizabeth directed these sums to be raised in each parish from the classes of persons there named.

All local expenses gradually came to be raised in the same manner as those for poor relief.

Rates no longer levied on personal property.

Prevalence of leasehold system in England.

Local rates assessed upon basis of annual rent.

Definition of rateable value in Parochial Assessments Act, 1836.

Imperial taxes; Income Tax under schedule A, levied upon same basis (with certain modifications) as poor rate; Inhabited House Duty; Land Tax.

Principles of assessment; *rule of rebus sic stantibus*; actual occupier to be taken into account; calculations upon structural value; rent not always the measure of rateable value; hypothetical tenant assumed to have a prospect of continuance; ability

to carry on a gainful trade an element of value; methods of assessing licensed property, railways and waterworks.

Above system suitable to property like houses and fields; but not to more complicated forms of property.

Additional taxes sought to be imposed by the Budget of 1909; new bases of assessment.

The administration of local government finance in England and Wales.

RAPPORT

PRESENTED

BY **Arthur COLLINS**, A. S. A. A.
Deputy Treasurer of the City of Birmingham.

RÉSUMÉ.

1. L'extension du gouvernement local est toujours bornée par les considérations financières desquelles les autorités locales doivent s'inspirer.

2. Les autorités locales anglaises reçoivent du Parlement leurs pouvoirs financiers et leurs relations mutuelles sont réglées par la loi.

3. Leurs fonctions administratives sont très étendues et dépendent de différences dans la technique de la réglementation.

4. Leurs dépenses courantes dépassent 132 millions de livres sterling par an.

5. En outre, leurs dettes non payées sur capital emprunté dépasse 500 millions de livres sterling.

6. L'autorisation d'emprunter des capitaux leur est accordée par les départements de l'Etat.

7. Elles ne peuvent avoir de dette perpétuelle et elles doivent prévoir annuellement un fonds d'amortissement.

8. Leurs revenus courants proviennent de subsides du gouvernement, d'entreprises et de « taxes ».

9. Le poids des charges impériales retombe de plus en plus sur les autorités locales sans augmentation correspondante des subsides impériaux.

10. Les taxes sont levées sur les occupants de propriétés dans chaque circonscription du gouvernement local.

11. Les entreprises industrielles municipales sont très développées, plus de 250 millions de livres sterling y étant engagés.

12. Les finances des autorités locales sont surveillées par leurs commissions des Finances.

13. Le gouvernement impérial accorde une grande latitude dans les dépenses locales courantes et le taux des taxes n'est pas limité.

15. Néanmoins, le gouvernement réclame des rapports annuels des dépenses et tous les payements doivent être *intra vires*.

15. Il n'y a pas en Angleterre une vérification satisfaisante des comptes des autorités locales, comme il en existe en Ecosse.

I. — *Introductory*.

Historians recording the story of the evolution of the modern English system of Local Self-government must have perceived the restrictive effect of the oppressive bonds of finance, for schemes of administrative expansion or development are measured not only by their merit, but by the capacity of the faithful rate-payer to bear the burden of the cost, and when financial burdens become too oppressive, progress is retarded until there has been a re-adjustment of the burden of debt, and the ability to bear it ; then does the forward movement recommence.

Recollection of these facts impels one to the belief that amongst so many admirable subjects for discussion at the first International Congress on the Administrative Sciences, a prosy paper on the question of finance may appear to be a bold or perhaps painful intrusion, which might with advantage to the promotion of the idealistic in administration, have been deferred till a more opportune time.

Financial considerations, however, are not an unimportant factor in a scheme of Local Government, and therefore one's aim is to set out as lucidly as is possible within the confines of a paper of this length, a synopsis of the financial administration of the affairs of Local Authorities in England and Wales and generally to outline the characteristic features of British Local Government finance.

II.— *The relationship between Imperial and Local Authorities.*

In order clearly to comprehend the boundaries of Local, as distinguished from National financial administration in England and Wales, it is necessary to become acquainted with the general scheme of delegation from the Imperial Parliament to the Local Councils, and to observe (a) the powers and duties which are wholly delegated to Local administrators, (b) those

powers which are primarily administered locally, with supervision by the Central or Government Authority, and (c) those powers which are retained by the Central authority, and exercised locally by Government officials and departments.

In these essential respects the British system of Local Government differs materially from those obtaining in many European countries, and naturally the financial machinery follows the channels defined by the Country's legislation and general scheme of delegation.

The writer would therefore pray in aid the information afforded on these points by eminent essayists in the British section, and would limit himself to questions of finance arising thereon.

It may be understood, however, at the outset, that Local administrative responsibility in England is coupled with power to incur and to make financial provision for the administrative expenses, and so long as a Local Authority incurs only such liability as is authorised by the law under which it acts, it is free to dispose of Government Grants-in-aid and local contributions by the community, almost without restriction. Government approval of the Local budget is not required.

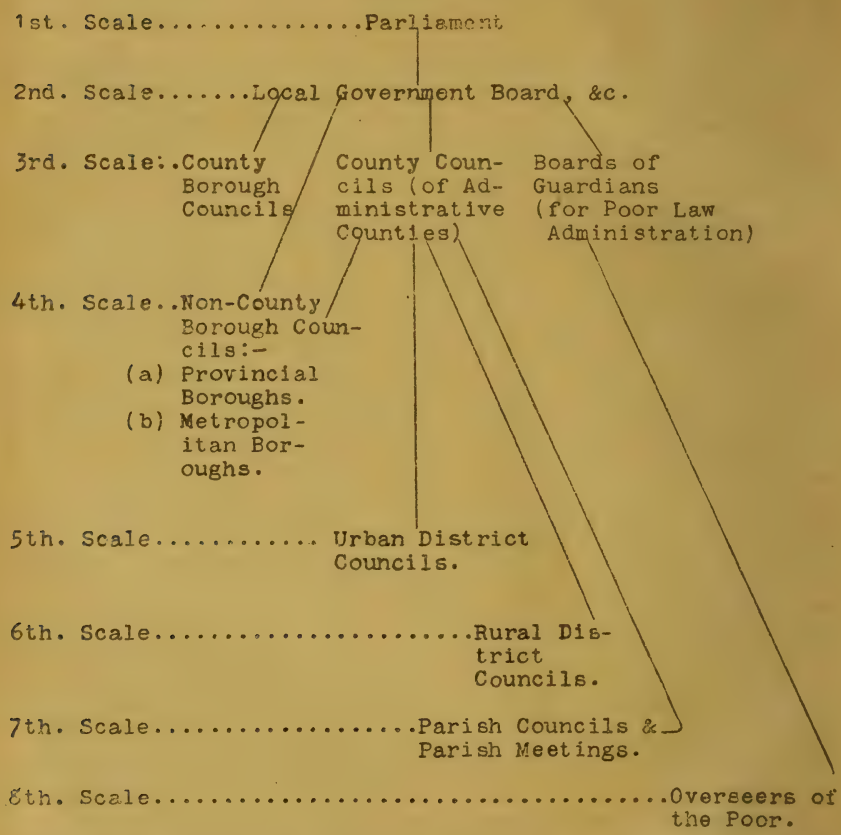
Viewed financially, the field of Local Government in England and Wales may be represented diagrammatically by the following table, which shows the links between Parliament and the Local Authorities, and the scheme of devolution of financial powers and duties.

It will be observed that the authorities on Scale 3 are accountable directly to the Local Government Board; those on scale 4, partly to the Board and partly to the County Council in whose area they are situate; the authorities on scales 5, 6 and 7 are in varying degree subject to the primary control of the County Council, with right of appeal on disputed points to the Local Government Board. Rural District Councils, on scale 6, are also the Guardians of the Poor of their parish, and the Overseers of the Poor on scale 8 are, theoretically, the parochial agents of the Guardians, but are in fact important agents of the several Councils in raising revenue, as will presently be shown.

The Poor Law Branch of the Local Government service, the relative position of which is shown on scale 3, is specially

treated by other British essayists, and therefore not set out at length in this paper. It has hitherto been kept distinctly separate from all other Local administrative authorities,

The Devolution of Financial powers in English Local Government.



though there are not wanting signs of the Poor Law Work being linked up with all other Local Government machinery under one comprehensive management.

4. Current expenses of Local Government.

Having regard to the contents of the preceding tables, to the Agenda of this International conference, there will, it is

thought, be little further need to dilate on the subject matter of the expenses of British Local Government. Details apart, they may be thus indicated :

Authorities in England and Wales :	Millions sterling per annum.
County Councils expenses	21
Borough Councils expenses	52
Urban District Councils expenses . .	10
Rural District Councils expenses . . .	4
Poor Law Authorities expenses . . .	15 1/2
Miscellaneous Authorities expenses . .	9
	111 1/2
Scottish Local Authorities	15
Irish Authorities	6
Millions sterling :	132 1/2

These disbursements represent current expenses and interest and redemption of debt (debt service) apart from capital sums borrowed each year for capital works and purposes wich are operative for many years, and therefore not defrayed out of any one year's revenue.

5. *Expenditure on Permanent Works and purposes « Capital Expenditure. »*

In British Local Government finance, as in Continental, a clear distinction is drawn between everyday expenditure « Current expenses » — Refuse Removal — and expenditure on assets more permanent such as a Refuse Destructor which may, in fact, serve several generations. Current expenses are always to be covered by annual or half-yearly levies on the contributors — the « ratepayers », — but for capital expenditure Local Authorities are permitted to borrow capital which is to be repaid within prescribed periods, as will be shown later.

There is no power in English Local Government Finance corresponding either with the German procedure of building up funds in advance, out of current revenue, for anticipated capital expenditure such as new schools, contingent on the

III. — The administrative functions of local authorities.

The technical distinctions between the variously-designated English Local Authorities are very puzzling to Continental Local Administrators, but these distinctions regulate their respective financial functions, as the sub-joined comparative tables show :

1 The Major Authorities :

An illustrative table showing comparison of financial operations and powers of County Councils and « County Borough » Councils.

Descriptive particulars.	County Councils.	County Borough Councils.
1. How created . . .	By the Local Government Act, 1888, superseding the administration of the County Justices in Quarter Sessions.	By the same Act, which conferred additional « County » powers on Boroughs previously existent as such.
2. Area of Government.	The whole geographical County, excluding County Boroughs.	Suitable Cities and Boroughs exceeding 50,000 in population.
3. Number of authorities existent.	57, fixed, with one County Council for London.	61 created in 1888, and a further 11 since, as towns grow beyond 50,000 population and are considered suitable.
4. Subsidiary Authorities.	Non-County Borough Councils, Urban District Councils, Rural District Councils, Parish Councils and Meetings. } Within the County area : (see tables II and III).	None ; the Council have sole control within their area.
5. Powers and duties.	Vested in the County Council : Provision and maintenance of : Courts of Justice, Police (except London County Council), Main Roads.	All the functions of Local Government (except Poor Law work) in their area.

	County Buildings, Lunatic Asylums, Reformatories, Bridges, Small Holdings, etc., Education (in Boroughs under 20,000 and Urba Districts under 10,000 and all Rural Districts), etc.	
	No power, usually, to carry on Trading Undertakings. London County Council does operate Tramways.	Fullest powers to work Trading Undertakings.
6. Form of keeping accounts.	None prescribed by Local GovernmentBoard. Form of annual financial statement prescribed, and made to the Board.	Position similar to County Councils.
7. Financial powers : (*a*) Provision of capital.	Loans must be sanctioned by Local Government Board; borrowing powers restricted to 1 10th of rateable value without special sanction.	Loans sanctioned by Local Government Board, as in Counties, but total borrowing powers unlimited.
(*b*) Provision of current funds.	By precept on numerous rating Authorities within the County — not by separately collected County Council rates, but included in Poor Rates collected by overseers.	Partly by precepts on Overseers of Poor, but largely by separately — collected Council rates — unlimited in amount.
(*c*) Division of expenditure.	(*a*) General and (*b*) Special expenses.	No division into districts usually.
	(*a*) Attributable to whole county, and (*b*) only to certain districts in the County, according to the status and powers of the subsidiary authority; e.g. Education expenses defrayed by the County in Rural areas, but not in the larger Urban Districts or non-County Boroughs.	
8. Audit of Accounts.	By Government Auditor for all purposes.	By locally-elected auditors principally, but by Government auditors for Education Expenses only.
9. Publication of Treasurer's accounts.	To be made up half-yearly and published, by law, annually.	As in Counties.

2. Intermediate Authorities.

An illustrative table showing comparison of the financial operations and powers of Non-County Boroughs (Provincial) — Non-County Boroughs (Metropolitan) — Urban District Councils.

Descriptive particulars.	Provincial (NON-County) Boroughs.	Metropolitan Boroughs.	Urban District Councils.
1. How created . . .	By ancient charter, or by the Municipal Corporations Acts, and not yet of sufficient status to become County Boroughs.	By the London Government Act, 1899; London County Council the only « County » Authority.	By the Public Health Act, 1875 as « Urban Sanitary Authorities », constituted « Urban District Councils » by the Local Government Act 1894; may become Boroughs.
2. Number existent. .	About 250.	28.	About 800.
3. Powers and duties.	(*a*) All Public Health duties.	(*a*) Most Public Health duties, except Main drainage managed by London County Council.	(*a*) Public Health duties : Scavenging and Refuse Removal and destruction. Infectious Diseases Hospitals and treatment. Food, drink, drugs, etc., maintenance of purity. Baths and Washouses. Abattoirs. Main Drainage. General Sewerage. Sewage Disposal and treatment, etc., etc.
	(*b*) Streets and Roads maintenance.	(*b*) Streets and Roads maintenance.	(*b*) Streets and Roads maintenance.
	(*c*) Main Roads — subject to County Council's Control.	(*c*) Main roads, part control with County Council.	(*c*) Main Roads — subject to County Council's control.
	(*d*) Fire Brigade.	(*d*) Fire Brigade provided by London County Council.	(*d*) Fire Brigade.
	(*e*) Police force (in few instances).	(*e*) Police Force provided by Government direct.	(*e*) No police powers — County Council.

	tion. Education (higher) concurrently with County Council.	County Council provides.	Education (higher) concurrently with County Council.
	Trading Undertakings of all kinds Gas, Water, Electricity, Tramways, Markets, etc.	Electricityt-trading only, by Borough Councils. Gas supply — Companies. Water — Metropolitan Water Board. Tramways—London County Council.	Trading Undertakings of all kinds.
4. Financial powers : (*a*) Provision of capital.	Local Government Board sanction borrowing; facilities almost equal to Boroughs. No control of loans by County Council.	Borrowing powers restricted by the two superior authorities — the Local Government Board and the London County Council, e. g. no power to raise moneys by issue of stock.	Position almost similar to Provincial Boroughs : No restrictions by County Council.
(*b*) Provision of revenue	Two accounts kept — Borough Fund (Municipal Corporation Purposes) and General District Fund (Public Health Purposes). Precept on Overseers assists Borough Fund (including Education); separate General District Rate assists District Fund.	One fund only — General Fund, and one rate — General Rate — levied and collected by the Metropolitan Borough Council, covers the expenses of all Metropolitan Authorities.	One fund only, the General district Fund; General District Rate levied. If the Council are Education authority, separate fund kept, and assisted by precept on the Overseers.
5. Form of Accounts :	Position similar to County Boroughs.	As in Provincial Boroughs.	Form of account-keeping prescribed 1880, and Annual returns to Local Government Board as in Boroughs.
6. Audit of Accounts :	Procedure similar to County Boroughs.	By Government Auditors, wholly, annually.	By Government auditors, wholly, annually.
7. Publication of Treasurer's Accounts :	As in County Boroughs.	Law and practice is similar to that of Provincial Boroughs.	To be made up and published annually, in a Local Newspaper; also the larger Urban Districts issue full abstracts of accounts, as in Boroughs.

3. The Minor Authorities.

An illustrative table showing comparison of the Financial operations and powers, etc., of Rural District Councils, Parish Councils and Parish Meetings.

Service, etc.	Rural District Councils.	Parish Councils.	Parish Meetings.
1. Created by. .	Local Government Act, 1894 (succeeding « Rural Sanitary Authority » under Public Health Act of 1875).	Local Government Act, 1894. Compulsory where population above 300, optional below 300.	Local Government Act, 1894; — small hamlets.
2. Number of authorities existent.	About 680.	About 14,500 of whom only 6,500 have financial transactions.	Included in Col. 3.
3. Duties (broadly).	Public Health administration. Subject largely to County Council's control; Housing of working classes; Electric lighting, etc. May obtain urban powers for specific purposes.	Parochial matters and Adoptive Acts-optional powers, e. g. Libraries; representations to Rural District Council and County Council. Appointment of overseers.	Appointment of Parish Council. If no Parish Council-appointment of overseers; by order of County Council, all powers of a Parish Council.
4. Form of Accounts.	No form prescribed by Local Government Board.	No form prescribed.	Financial Statements prescribed.

5. Financial powers.			
(a) Provision of capital.	Local Government Board must first sanction; and borrowing powers limited to twice assessable-value of district.	Control by Local Government Board, after receiving approval of County Council and Parish Meetings. Borrowing powers limited to one-half the assessable value of Parish.	If no Parish Council, same position as Parish Council. Similar to Parish Council.
(b) Provision of current funds.	No limitation; expenses recovered by precept on Overseers of constituent Parishes, not by separately collected Council rates.	Limited to 3d. rate annually, or with Parish Meeting's consent, 6d., exclusive of Adoptive Acts.	Limited to 6d rate annually, including Adoptive Acts.
(c) Division of expenditure.	(a) General and (b) special purposes; (a) Applicable to whole district; (b) only to contributory places or sections of the district, e. g. water supply to a particular parish.	Only general parochial expenditure; no special.	Similar to Parish Council.
6. Audit	Government auditors, half-yearly audit.	Government auditors — yearly audit.	Government auditors — yearly audit.
7. Publication of accounts.	To be made in local newspaper.	Accounts are to be submitted to Parish Meeting.	—

growth of the population; or the recovery (except by consent) of any special contribution from a particular section of the Local Trading community, for instance, towards capital outlay which, while incurred for common use, benefits that section particularly.

Local Authorities can only levy on the ratepayers charges expected to be incurred during the currency of the rate, or incurred within the six months preceding it; consequently if capital monies be borrowed and expended, only the loan charges, as they accrue periodically, are recoverable in the current rate from the general body of rate-payers. In law it is competent for a local authority to defray all capital expenditure at once out of revenue, and not borrow, but of course such a practice is inexpedient.

As an indication of the extent to which Local Authorities have raised capital monies for permanent expenditure, in 1906, the date of the last complete Government returns, there was outstanding Local Debt totalling £ 567,000,000 (as compared with a national debt of £ 755,000,000) made up as follows :

Loan debts of Local Authorities : English Local Authorities :	Millions sterling.
County Councils	71 ½
Borough Councils	251
Urban District Councils	34 ½
Rural District Councils	5 ½
Poor Law Authorities	15 ½
Miscellaneous Authorities	105
	483
Scottish Local Authorities	64
Irish Local Authorities	20
Millions sterling :	567

The outstanding debt of Local Authorities in England and Wales has increased from 93 millions sterling in 1874- 5, when the codifying Public Health Act was passed, to 483 millions in 1905-6, but it is important to remember that over 255 millions of the outstanding debt is represented by Trading Undertakings operated by Local Authorities, to which attention is presently directed.

6. Financial provision for the acquisition or construction of permanent works and undertakings.

Local Authorities although not bound to borrow at all, are nevertheless not permitted to borrow at will for capital expenditure. They may secure the power by the direct authority of Parliament in a Local Act, or must obtain the consent of Departments of State — usually the Local Government Board, but also the Board of Trade (for Tramways) or the Board of Education — who enquire into the Local Authority's proposals, sanction specific amounts for the expenditure contemplated, and supervise the items on which the money is expented, the means by which it is raised, and the steps taken annually to provide for the repayment of the borrowed money.

In these respects considerably greater uniformity is observed than in the corresponding practices of other continental nations.

Local Authorities raise monies for the purposes of capital expenditure by several methods, of which the principal are :

(*a*) The issue of stock ;

(*b*) Annuity certificates ;

(*c*) Mortgages on corporate properties and revenues;

(*d*) Bills of Exchange (pending permanent borrowing by *a*), (*b*) or (*c*).

With prudent management there has always been and will be a ready response by investors to the invitations to lend monies to Local Authorities for purposes of capital expenditure — the average rate of interest being about 3 $^1/_2$ °/₀ — and smaller authorities especially receive great assistance by a government institution (The Public Works Loans Commissioners) formed to facilitate the exercise of Local authorities' borrowing powers.

All Local Authorities, in raising moneys by way of loan, are subject to the prescribed regulations of the Local Government Board which deal with all the various incidents arising in the practice of borrowing, and form a very effective model of administrative machinery. To these regulations the bibliography at the conclusion hereof will give the key.

7. — *The amortization of loan debt.*

It is now the practice of the Local Government Board, and in accordance with the usual Continental practice, always to stipulate that local loan debt shall not be permanent, but that provision shall be made out of current revenues for its amortisation.

The relationship between the period of amortisation and the life of the asset acquired involves many complicated questions with which space forbids one to deal, but speaking generally, care is taken by the Board to ensure that there should be a fairly close relationship between the two factors of asset life and loan-redemption, so that posterity shall not be burdened with debt for purposes wholly benefiting the present or preceding generation.

It will be obvious that the converse principle is abrogated in respect of assets which appreciate with time, such as land and buildings in central positions, but this does not violate the practice which is that, notwithstanding, no debt shall be permanent, and this being an essential feature of Local Government finance, one may briefly state the various methods by which amortization is secured namely :

(*A*) By annually repaying to lenders : (1) equal amounts comprising principal money and interest. (2) Unequal amounts, comprising equal instalments of principle money, with interest on the reducing balance outstanding.

(*B*) By contributions to a departmental « sinking fund », which, accumulated at compound interest, will by the due date produce the principal money borrowed, interest being meanwhile paid on the whole loan.

There is no essential difference between the systems operating in England and on the Continent in these respects, bu[illegible] for comparison of the relationship maintained between t[illegible] asset-life and loan-redemption period in England, and [illegible] observed by Continental nations — the average annual c[illegible] for amortization in England is about 2 $^1/_2$ $^0/_0$, or wit[illegible] rest 6 $^0/_0$.

8. — *The current Revenues of Local Author[illegible]*

Local Revenue is derived from many sourc[illegible]

details are innumerable. Local Authorities possess many corporate properties producing income, and private services are rendered to individuals by the public departments at a separate charge, — over and above the common services.

Income of this nature, together with income from Trading Undertakings, comprises about one-third of the total revenue of Local Authorities in England and Wales; one-sixth is furnished by Government subsidies in respect of national or quasi-national duties performed by Local Authorities, and the remaining one-half is raised by rateable contributions levied on the community of the districts benefiting by the common expenditure. In Scotland and Ireland the fractional parts differ, but not materially.

Thus to meet the annual expenditure of 132 millions sterling to which reference has been made, there was available the following income, excluding credit balances :

Sources of Revenue.	Millions Sterling, per annum.
Government contributions	24
Trading Undertaking revenues . . .	32
Rentals and other miscellaneous income.	11
	67
Local Rates	65
Millions sterling per annum.	132

It is therefore proposed to review very briefly the incidence of these respective classes of income.

9. *The relationship between Imperial and Local charges and Revenues.*

In British Local Government the distinction in principle between Imperial and Local services is not clearly or permanently drawn, and the Imperial Government shows a tendency to entrust to Local Authorities more and more of such administrative functions as have been termed by a Royal Commission « predominantly-national », such as Police and Criminal prosecutions, Pauper Lunacy provision, Education and Main Roads, in addition to Poor Law relief, which has also been extended

from time to time to embrace more fully the duties of the nation towards the needy individual.

Those responsible for the administration of Local Government have, naturally, manifested some concern as to the financial burdens thus placed upon them, and although the devolution of these powers has been proved to be advantageous to the community, and the Local Councils have abundantly justified and indeed welcomed the administrative trust placed in them, keen disappointment has been exhibited that the financial aid afforded from the National purse has not been commensurate with the burden of cost.

This is perhaps the most important phase of Local Government finance to which the attention of National and Local of administrators alike can be directed, and striking indications of the fact have been furnished by financial officers of towns and Cities in England and Wales. With the permission of the Controller of the London County Council, the following extracts are reproduced from a report made by him on the subject at the 1909 Conference of the Municipal Treasurers and Accountants.

Cost of Local services « preponderantly national » (described above) in the administrative County of Londen.

Year ending 31st. March.	Total Cost.		How defrayed.			
			Local rates.		Imperial aid.	
	Amount.	Equivalent rate in £.	Amount.	Rate in £.	Amount.	Rate in £ would be.
		d.		d.		d.
1891	£ 5,868,951	44.3	£ 4,335,043	32.7	1,533,908	11.6
1906	11,171,617	64.3	8,578,725	49.4	2,592,892	14.9
Increase in cost.	£ 5,302,666	—	£ 4,243,682	—	£1,058,984	—
Increases are in :						
Rate cost equivalent .		20 d.		d.		
Local rates required .		. . .	. . . . .	16.7		
Imperial rate aid . .		. . .	. . . . .		. . . .	3.[illegible]

Local rates have increased 5 times as much as Imperial aid.

Nothing could be more conclusive than these figures which crystallize into facts the effect of this tendency of recent government actions.

A vital distinction is made both in the definition and the character of local imposts levied for Imperial and Local purposes respectively. A National impost is always a « tax » ; a local common impost is a « rate ». There was until 1909 no connection whatever between the machinery by which « rates » and « taxes » were assessed, levied, and collected in the Provinces, and there is only co-operation between Government officials and local officials in one respect, namely, that in London the Surveyors of Taxes (Imperial) co-operate with the Local Authorities' Officers in arriving at uniform valuations of the annual rental value of occupied properties, on which local rates and certain National taxes are assessed, but there was no co-ordination of the National and local machinery for collection.

In 1909, for the first time, the Government handed over to Local Authorities the collection of Local *Taxation* Licences payable in respect of the possession or user of carriages, men servants, dogs, and general establishment licences, etc., and instead of these revenues being received by the Local Authorities as a Government contribution as hitherto, they are now recovered directly from persons locally liable thereto by the Councils of Counties and County Boroughs.

These features and others will be made perfectly clear by those British Essayists who deal with the whole relationship between central and local government.

10. *The incidence of Local Rates.*

In England the sole basis of assessment to Local Rates is still that established in 1601, by which the contributions imposed for the relief of the poor should be levied according to the « ability » of the parish inhabitants. Until 1836 this « ability » was measured by many different rules, but finally it was generally found that the readiest and most practicable standard was that of the annual rental value of the house or land of which the person liable to be rated was deemed to be in beneficial occupation. The two elements in the assessment and rating for all purposes in England and Wales were simply

« beneficial occupation » and « rental value », and very minor are the exceptions which still prove these fundamental rules.

These exceptions are, (*a*) that agricultural land should be rated at one-half only of the rate levied for expenses other than Public Health, and also that agricultural land, together with railways, canals, tithes, market gardens, etc., are to pay only one-fourth the rateable amount payable by house and other property towards the expenses of the preservation of Public Health.

Further, (*b*) property owners undertaking to pay rates for their tenants on their cottage properties during the whole period of the rate, whether the property be occupied or not (in which case, of course, no rate would ordinarity be payable) are also allowed certain percentage reductions — « compounding allowances » — from the full rates payable.

The alleviation of the burden on these properties is therefore secured without any deviation from the usual standard of assessment, namely, beneficial occupation and rental value, but in equity some regard is had in (*a*) to the lesser benefits derived by this class of property from the common expenditure, and in (*b*) to the simplification of the process of rate collection. In rating no regard is had to the greater or lesser personal benefits derived from common expenditure by any class of the community.

By comparison with Continental local surtaxes on National taxes, octroi duties, trade taxes, prestations, realty taxes, and many other diversified forms of local or communal taxation, the English system would seem to typify simplicity, and when the London assessment and rating procedure, introduced in 1900 only, is perfected and applied to the provinces, as it undoubtedly will be in the course of the next few years, instead of the antiquated collection of assessment and rating provisions dating back to 1601, there will be but one basis or valuation for assessment, one local rate for all local purposes, and one staff and process for the collection of the local rate.

There is, however, still scope for the infusion of new principles into the English Local rating system, to secure that, as on the Continent, a direct personal assessment reaches the inhabitant who is not a householder — e. g. a lodger, and also to secure some contribution from many classes of workers whose day-life is spent in central commercial areas, but whose

rateable property — the home — is beyond the reach of central-area charges; into these problems, owing to the limits of this paper, one is reluctantly unable to enter.

Full particulars of the various rates levied, and the statutory provisions as to the assessment of properties, will be found by reference to the bibliography.

11. *Municipal Trading — its financial aspects.*

Public opinion is apparently decided, that within limits the Local Council should provide and maintain such public services as are usually comprehended by the term « trading undertakings », and the tendency towards public ownership has had a very marked effect upon the financial operations of Local Authorities.

It has been pointed out that there is a debt of about 255 million pounds incurred by Local Authorities in England and Wales for the purpose of trading concerns, which may be analysed thus :

	Millions sterling.
Water	119
Gas	24
Electricity	28
Tramways	28
Markets	8
Harbours & docks	44
Baths & Washhouses . . .	3
Miscellaneous	1
	255

The wisdom of the financial policy of Local Authorities in this direction has often been questioned, but speaking purely as a financial officer, one should point out that the full effect of the policy is not yet visible; its pursuit is only comparatively recent, and few (if any) of the English Local Authorities have had possession of their Undertakings for a sufficient number of years to have fully redeemed the loans borrowed for the acquisition of the Undertaking. In course of time, after the complete amortization of the debt, the prices charged for public commodities provided by these undertakings must

inevitably be reduced, and meanwhile any surplus of revenue over expenditure is being retained for the benefit of the general public.

Attention should be directed to one particular aspect of Municipal Trading, namely, that commodities are supplied at cost, whether « profits » or « losses » be made in the departmental revenue accounts.

Personally the writer attaches no financial importance to what are called « profits » or « losses » on Municipal Trading. In his view, the sole standard of comparison with privately-owned monopolies is that of prices charged, on which these profits or losses are wholly resultant.

If the charge be greater than the whole expense of supply of gas, water, tramways, etc., including debt service, then the balance remaining is convertible either into funds for the betterment or renewal of the value of the undertaking, or to the benefit of the community in the form of contributions in aid of rates. In the alternative event, namely, that the charges for the commodity are less than the total expenses of the undertaking, then cost prices are made up by transfers out of the funds provided by rates. Cost price is, therefore, subscribed by the community as a whole.

The only effect of so graduating the charges for public trading supplies as to provide assistance for or require assistance of the rates, is to vary the incidence of the trading charges on the ratepayers. Users of the trading services may provide a profit which may be shared by non-users; or on the contrary may, by securing services at less than cost price, throw a burden on non-users who are yet rate-payers, and this touches a complaint which may now only be mentioned and not diagnosed.

12. — *Supervision of the finance of Local Authorities.*

The diagrammatic representations of the financial sphere of English Local Government, and the contents of Tables I, II & III preceding, will, it is thought, sufficiently indicate the relationship existing between the Local Authorities *inter se,* and also show that all alike are subject to the jurisdiction of the Local Government Board — the chief Department of state for the purpose of financial control.

Space will only permit one to deal very briefly with the control exercised by a Local Authority over its own financial operations, and with the distinctions to be drawn between the several classes of Local Authorities.

The older Acts by wich Local Governing bodies were constituted made no specific provision for the local direction of the financial affairs of Local Authorities beyond the statutory appointment of a « Treasurer », and although it was generally recognised that the duty of supervising finance was worthy the sole attention of a separate committee of the Council — the « Finance Committee » — there were no statutory powers given to such a Committee by which weight could be added to the opinions it chose to express on the financial policy of the Local Authority, or of the primary control it might legitimately exercise, at the will of the Council, upon the expenditure incurred.

The Local Government Act of 1888 which constituted County Councils, and the London Government Act of 1899 which formed the Metropolitan Boroughs, gave effect to what must have been impressed upon the minds of the legislators by experience, namely, that the Finance Committee should be made a Statutory Committee, and it they should be the channel by which recommendations should be made to the Council for the incurring of expenditure ; they are, therefore, in those cases by law, to « regulateand control » the finances of their Local Authority.

The extension of this legislative principle to all Local Authorities could not fail to be found of great benefit, and in all probability it is in the womb of future legislation.

Almost all Local Authorities of sufficient size have organized a self-contained administrative department of Finance, directed by a chief officer — usually the statutory officer (the Treasurer), or an official designated « accountant » or « comptroller » — with an adequate staff to record the financial operations of the Council, and to advise the Finance Committee and the Council on financial questions which, with the ever-increasing volume of duties entrusted to Local Authorities, are found to demand the undivided attention of fully-qualified accountants and experienced officers; so much so indeed, that the ruling body of this section of the Local Government service — the Institute of Municipal Treasurers and Accountants (incorporated) — has of recent years instituted annual

examinations in the theory and practice of Local Government Finance, the certificates of which are themselves a testimonial of administrative competence. as is evidenced by the fact that now-a-days scarcely ever is an appointment to the higher grades of the Municipal Financial service conferred upon an official who does not possess the examination certificates of the Institute.

13. — *Government Control over the expenditure of Local Authorities.*

It has been pointed out that the Local Government Board exercise a very salutary check on Capital monies, and take all necessary precautions to ensure that the prescribed regulations of the Board are observed so far as they relate to Capital expenditure. A striking difference is, however, noticeable when dealing with revenue expenditure, which lies at the root of British Local administration — in Boroughs especially.

In the case of the larger authorities, the total rates which may be levied by those Councils are unlimited in amount, although in minor directions such as the cost of higher Education in the Counties and the cost of providing Free Public Libraries by Corporations and District Councils, the poundage of the rate for these purposes only is limited to 2d. and 1d. respectively.

A Local Council is however absolutely free as to the amount of expenditure it may include in its annual charges on the ratepayers, so long as that expenditure is intra vires. There is no corresponding power to that placed in the hands of French Government Officials to exercise authority on the annual budgets of Local Authorities.

For further information as to the amount of Government control and the manner of its exercise, the reader may be directed to the papers of other British essayists specialising therein.

14. *The preparation and publication of the statements of the accounts of Local Governing Bodies.*

The position of the several classes of Local Authorities in these respects is shown in Tables I, II & III preceding. It will be

observed that annual returns are to be made in a prescribed form to the Local Government Board, and these returns set out a complete synopsis of the financial operations of the Local Authority during that year, and its general financial position at the year end. The Local financial year in England is from 1st. April to 31st. March.

These returns are collated by the Board and issued annually in the form of « Local Taxation returns », which embrace the whole field of British Local Government. To any of these returns those interested may refer for information which reveals, as no other volume does, the vastness of the realm of finance entrusted by the Imperial Government to Local Councils, and so far as these returns are comparable with those issued by other nations, the British principle of Local self-government seems to involve financial operations of greater magnitude than those of any country in the world.

In addition to the returns to the Government Departments, detailed annual Abstracts of Accounts are issued for Local and general use by the larger Authorities in England and Wales, of which the author would be glad to furnish such examples as may be desired by any English or Foreign student of Local Government finance.

It is to be regretted that greater interest is not taken by English ratepayers in their local finance, and the experience of other nations in any successful endeavour to stimulate that interest would be especially helpful if revealed at the Conference.

15. *The audit of the accounts of Local Authorities.*

Having called attention to the outline of the English system of audit given in Tables I, II & III, and to the fact that an eminent English professional auditor will submit his views thereon to the Conference, it will suffice to say, as a municipal financial administrator, that there has yet to be divised a system of inspection and audit of public accounts wich will satisfy the demands alike of the ratepayer, the financial economist, the expert in accounts and the critic of municipal finance.

The local auditors referred to in the tables are designated « elective auditors » and their election was meant to place in the hands of the public a weapon against extravagance, cor-

ruption or laxity in the use and disposal of funds by local authorities. That the public service is remarkably free from cases of peculation or breach of trust by officials is an observation which holds good in spite of, rather than as a result of, this elective « audit », for it has disappointed its sponsors, and is often discredited.

The elective auditor has no power of surcharge or recovery of moneys irregularly disbursed, and indeed very often makes no attempt to discover items of that nature.

On the other hand the Government auditor — the « District Auditor » as he is termed — is empowered to recover moneys irregularly paid, and exercises this power in respect of all items not expressly authorised by law, however justifiable or necessary the payments may have been. Cases of inequitable surcharge may be specially remitted by the Local Government Board, but the procedure is irritating to men of standing who may be implicated, and is often undignified.

The District Auditor fulfils his duty by law, but is often not sufficiently expert in accounts to fulfil his duty by nature, and his office was disapproved by a Parliamentary Committee in 1903, which made recommendations as to the best audit of Local Authorities, which are not yet adopted by the authorities for England and Wales, although a very similar audit — by professional auditors — is exercised in Scotland.

20. *Conclusion.*

Although there is still scope for improvement in the financial machinery of Local Government in England and Wales, it is commendable in many respects, and one deems it an honour to be associated with its operations; one's only regret is that considerations of space and deficiencies of treatment should have jointly operated to result in the presentation, to international administrators, of such an imperfect review of a noble subject.

Bibliography.

Allcock : Municipal Accounts, 10/6. Gee & C°, Moorgate St., London E. C.

Biddell : Loans of Local Authorities, 21/-. Knight & C°, Tooley St., London S. E.

Collins : A Municipal Internal Audit, 3/6. Id.

Collins : Local Authorities' Accounts, 12/6. Gee & C°, Moorgate St., London E. C.

Collins : Municipal Finance for Students, 2/6. Id.

Dawson : Accountants' Compendium, 26/-. Gee & C°, Moorgaate St., London E. C.

Dicksee : Auditing, 21/-. Id.

Donald : Municipal Year Book, 7/6. Edward Lloyd, Ltd., Fleet St., London E. C.

Eckersley : Urban District Councils' Accounts, 5/-. Gee & C°, Moorgate St., London E. C.

Konstam : Rates & Taxes, 5/-. Butterworth et C°, Bell Yard Temple Bard, London W. C.

Mackenzie & Comyns : Overseers' Handbook, 7/6. Shaw & Sons, Fetter Lane, London E. C.

Pearce ; Municipal Rating & Rate collection, 5/-. Id.

Ryde : Rating, 28/8. Id.

Wright & Hobhouse : Local Government & Local Taxation, 7/6. Sweet & Maxwell, Ld., Chancery Lane, London, W. C.

Government publications.

Local Government Board Annual reports. Eyre & Spottiswoode, East Harding St., London E. C.

Local Taxation Returns-annual. Id.

Report of Royal Commission on Local Taxation, 1899. Id.

Report of Joint Parliamentary Committee on Municipal Trading, 1903. Id.

Report of Departmental Committee on Local Authorities' Accounts, 1908. Id.

STATISTIQUES

SUR LES

FINANCES LOCALES FRANÇAISES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **M. LEDOUX**
Chargé de cours à la Faculté de droit d'Alger.

Centimes communaux.

Le 1er tableau (centimes additionnels communaux) montre les écarts, très sensibles, qui se produisent en matière de centimes communaux, de département à département; tandis que dans les départements pauvres, la moyenne du centime flotte aux environs d'une quarantaine de francs (fr. 37.38 dans les Basses-Alpes; fr. 36.78 dans la Haute-Savoie), et dans quelques départements très pauvres s'abaisse même au-dessous de 30 francs (fr. 26.90 dans les Hautes-Pyrénées et fr. 18 66 dans la Corse), cette moyenne s'élève dans les départements riches à des chiffres très élevés : fr. 293.83 dans le Nord; fr. 401.65 dans le Rhône; fr. 874.13 dans les Bouches-du-Rhône. Dans le département de la Seine que l'on ne peut naturellement comparer avec aucun autre, la moyenne du centime communal est de fr. 11,019.18 et, défalcation faite de Paris, elle est encore de fr. 1,537 50.

Quant au nombre moyen, par département, des centimes communaux, il varie entre d'une part 15 et 19 (Haute-Saône

et Vosges) et d'autre part 164 et 183 (Savoie et Haute-Savoie) et même 274 (Corse). Naturellement ces chiffres ne peuvent pas avoir de valeur absolue par eux-mêmes : ils ne deviennent intéressants que si on les rapproche de la valeur du centime ; et de ce rapprochement résulte cette constatation qu'il n'existe aucun rapport entre la valeur du centime et le nombre de ces centimes ; il y a en effet, d'une part, des départements dans lesquels le centime a une grande valeur et dans lesquels cependant la moyenne du nombre des centimes communaux est assez élevée (Rhône, 74 c.; Bouches-du-Rhône. 78 ; Seine, 89 ; [la moyenne pour toute la France est de 66.7] mais, par contre, il y a des départements pauvres, dans lesquels le nombre des centimes est encore plus élevé (Haute-Savoie, 183; Corse, 274); et, d'autre part, il y a des départements riches dans lesquels le nombre des centimes est assez minime (Alpes-Maritimes, 40; Loire-Inférieure, 46) et des départements pauvres dans lesquels le nombre de ces centimes est encore plus modeste (Landes, 21 ; Haute-Saône, 15).

Cette improportionnalité s'explique facilement : elle tient aux différences de rendement dont les ressources communales, autres que les centimes, sont susceptibles et surtout aux différences du chiffre des dépenses auxquelles ont à faire face les diverses communes. Quant à la charge moyenne imposée au contribuable, du chef des centimes communaux (tableau 1) elle varie entre 1.11 et 1.41 (Landes et Haute-Saône) d'un côté et 15.73 (Seine-et-Marne et Seine-et-Oise) d'un autre côté, c'est-à-dire dans une proportion de 1 à 14. Dans la Seine, la charge moyenne du contribuable atteint fr. 18.85. Enfin, la somme totale à laquelle s'élève le rendement du centime communal par département, part d'un minimum de fr. 7,674.36 dans les Hautes-Alpes (et même de fr. 6,792.78 dans la Corse) pour atteindre un maximum de fr. 195,987.88 dans le Nord. Dans la Seine, ce rendement s'élève à fr. 859,496,40.

Et si l'on procède au même examen pour les grandes villes de France (tableau 2), on constate que le maximum de rendement du centime communal se rencontre à Lyon avec une somme de fr. 75,515.96, que suit de très près Marseille avec fr. 74,571.30. Lyon perçoit 43 centimes, Marseille 60, c'est ce qui explique que le produit total des centimes communaux soit plus élevé à Marseille qu'à Lyon; à Lyon, la moyenne de la charge imposée à chaque contribuable du fait des centimes

communaux est de fr. 6.55 ; elle est de fr. 8.37 à Marseille. A Paris, le rendement du centime communal s'élève à fr. 741,100.98. Quant au nombre des centimes additionnels communaux, il augmente chaque année d'une façon assez sensible (tableau 3). On constate en effet, pour ces quinze dernières années (1894 à 1908), que tandis que le nombre des communes percevant moins de 15 centimes et de celles percevant de 15 à 30 centimes est descendu respectivement de 4,122 à 2,963 (soit dans une proportion de plus de 28 p. c.) et de 7,789 à 5,328 (soit dans une proportion de plus de 31 p. c.), le nombre des communes percevant de 51 à 100 centimes et de celles perçevant plus de 100 centimes s'est élevé respectivement de 10,981 à 12,959 (soit dans une proportion de 15.26 p. c.) et de 4,475 à 6,401 (soit donc une proportion de 30.10 p. c.).

Seules, les communes perçevant de 31 à 50 centimes ont vu leur nombre rester sensiblement stationnaire (8,793 en 1894 et 8,569 en 1908).

Ce qui fait que tandis que la moyenne du nombre des centimes était par commune, de 55 en 1894, il est maintenant de 65.87, soit une augmentation de 23.40 p. c. Depuis quelques années, du fait des réformes sociales nouvelles, l'augmentation suit une marche plus accélérée : tandis que l'augmentation de 1898 sur 1897 pouvait se chiffrer par 1.15 p. c., de 1899 sur 1898 par 0 76 p. c. et de 1900 sur 1899 par 0.41 p. c., l'augmentation de 1905 sur 1904 atteint le rapport de 2.42 p. c. et celle de 1906 sur 1905, 2.36 p. c.

Octrois (tableau 4).

Si le nombre des octrois est très sensiblement le même en 1908 qu'en 1894 (1,514 au lieu 1,515), on constate que leur mode d'administration a été modifié dans un grand nombre de communes; le système de la ferme a été écarté au profit mutuel de la régie simple et de l'abonnement; en 1894, il y avait 389 octrois affermés ; en 1908, il n'y en a plus que 313 ; d'autre part, le nombre des octrois administrés en régie et par abonnement est passé respectivement, durant le même laps de temps, de 846 à 879, soit 33 de gain; et de 280 à 322, soit 42 de gain. Quant aux frais de perception, ils ont atteint en

1901, un taux sensiblement plus élevé que celui des années précédentes : depuis lors, ce taux élevé s'est très sensiblement maintenu ; tandis que ce taux se tenait pour l'ensemble des communes françaises (sauf Paris) aux environ de 8.80 p. c., il s'est élevé en 1901 à 10.85 p. c.; aujourd'hui, il est de 11.27 p. c.

La raison de ce relèvement des frais de perception tient à l'application de la loi du 29 novembre 1897, supprimant les taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques ; le rendement des octrois ayant de ce fait baissé dans des proportions très sensibles (171,729,116 francs en 1902 contre 182,133,596 fr. en 1900), le taux de perception s'est par là même trouvé sensiblement augmenté. Il faut ajouter aussi, parmi les raisons de ce relèvement, les réformes récentes accomplies en faveur du personnel des octrois, et notamment le relèvement de leurs traitements et pensions : cette dernière idée explique en partie comment, en 1899 et en 1908, pour un rendement des octrois sensiblement égal, le taux de perception soit passé de 8.98 p. c. à 11.27 p. c., soit une augmentation de 25.50 p. c.

Pour Paris, les résultats de la réforme de 1897 se sont naturellement fait davantage sentir : les frais de perception ont passé de 1900 à 1901 de 6.69 p. c. à 10.62 p. c., soit une augmentation de 58.75 p. c.

Voirie (tableau 5).

La partie spécialement intéressante de ce tableau a trait aux services chargés de l'entretien des routes et aux prix de revient de cet entretien. Au 1er janvier 1909, 21 départements ont encore des routes départementales ; sur ces 21 départements, 17 en confient l'entretien exclusivement au service des Ponts et Chaussées, 2 seulement au service des agents voyers, les 2 derniers ayant recours simultanément aux deux services. Quant aux prix de revient des travaux d'entretien, il ressort du tableau ci-contre que les ingénieurs des Ponts et Chaussées entretiennent à meilleur compte que les agents voyers ; pour les routes départementales, le travail des agents voyers coûte 20.17 p. c. plus cher que celui des ingénieurs ; pour les chemins de grande communication, 7.26 p. c. ; pour les chemins d'intérêt communaux, 10.63 p. c. ; enfin pour les chemins

vicinaux ordinaires, 17.10 p. c. Inutile d'ajouter que les chemins sont au moins aussi bien entretenus par les ingénieurs que par les agents voyers.

On aboutit à ces constatations, toutes en faveur des Ponts et Chaussées, si l'on défalque, comme on doit le faire, des longueurs totales des différentes sortes de chemins, les étendues dites en lacune, c'est-à-dire non entretenues ; et c'est cette omission qui a conduit parfois à établir des statistiques des prix d'entretien, favorables au service des agents voyers ; ces statistiques sont inexactes car les fractions de chemins en lacune sont sensiblemeut plus étendues dans les départements où le service d'entretien est confié aux agents voyers, que dans les autres.

I. — CENTIMES ADDITIONNELS COMMUNAUX

DÉPARTEMENTS.	Moyenne de la valeur du centime communal.	Nombre moyen des centimes additionnels par commune.	Rendement du centime communal pour toutes les communes du département.	Moyenne de la charge imposée à chaque habitant par l'établissement d'un centime communal.	Moyenne de la charge réelle, résultant des centimes additionnels communaux supportée par chaque habitant.
Ain	53.70	104	24,433.50	0.071	7.38
Aisne	71.15	91	59,837.15	0.112	10.19
Allier	103.84	56	33,332.64	0.080	4.48
Alpes (Basses) . .	37.38	52	9,345 »	0.083	4.32
Alpes (Hautes) . .	41.26	66	7,674 36	0.071	4.69
Alpes-Maritimes .	233.49 (Sans Nice : 107.70	40	36,190.95	0 108	4.32
Ardèche . . .	49.94	83	17,179.36	0.049	4.07
Ardennes . . .	54.75	87	27,539 25	0.087	7.57
Ariège	31.99	121	10,812.60	0.052	6.29
Aube.	69.14	77	30,435.24	0.125	9.55
Aude.	72.10	151	31,651.71	0.104	15.70
Aveyron	79.02	43	24,022.17	0.064	2.75
Belfort (territoire de)	73.89	25	7,832.24	0.082	2.05
Bouches-du-Rhône.	874.13 (Sans Marseille : 204.16	78	97,029.16	0.127	9.91
Calvados. . . .	83.76	48	63,909.54	0.158	7.58
Cantal	63.36	54	16,918.10	0.074	4 »
Charente. . . .	80.12	56	34,129.57	0.097	5.43
Charente-Inférieure.	96.11	63	46,228.46	0.102	6.43
Cher.	81.65	76	23,760.72	0.069	5.24

	[illegible]	[illegible]	14,440.71	0.046	2.53
Corse	18.66	274	6,792.78	0.023	6.30
Côte-d'Or . . .	68.29	44	48,966.58	0.137	6.03
Côtes-du-Nord . .	75.04	44	29,264.45	0.048	2.11
Creuse	48.64	41	12,938.17	0.047	2.93
Dordogne . . .	57 »	46	33,459.66	0.075	3.45
Daubs	43.96	20	27,958.39	0.094	1.88
Drôme	60.96	100	23,104.62	0.078	7.80
Eure.	76.02	33	53,214.21	0.161	5.31
Eure-et-Loir . .	84.68	85	36,071.73	0.132	11.22
Finistère. . . .	128.01	37	37,890.49	0·048	1.78
Gard.	110.55	95	38,802.48	0.092	8.74
Garonne (Haute) .	85.96	51	50,631.50	0.115	5.87
Gers.	50.04	27	23,317.87	0.101	2.73
Gironde	182.19 (Sans Bordeaux : 81.55)	68	100,931.98	0.123	8.36
Hérault	163.79	132	55,687.22	0.115	15.18
Ille-et-Vilaine . .	117.41	41	42,266.80	0.069	2.83
Indre	83 »	89	20,335.89	0.070	6.23
Indre-et-Loire . .	132.99	57	37,503.60	0.111	6.33
Isère.	94.42	85	53,159.25	0.095	8.08
Jura	39.63	50	23,183.08	0.090	4.50
Landes	46.75	21	15,614.96	0.053	1.11
Loir-et-Cher . .	86.85	77	25,796.24	0.093	7.16
Loire.	156.25 (Sans St-Etienne: 98.27)	85	52,727.06	0.082	6.97
Loire (Haute) . .	68.67	54	18,197 73	0.058	3.13
Loire-Inférieure .	229.94 (Sans Nantes : 138.90)	46	50,357.14	0.076	3.50
Loiret	121.70	95	42,473.86	0.116	11 02
Lot . . , . .	54.27	44	17,854.03	0.082	3.61
Lot-et-Garonne. .	97.64	29	31,830.84	0.116	3.36

I (suite). — Centimes additionnels communaux.

DÉPARTEMENTS.	Moyenne de la valeur du centime communal.	Nombre moyen des centimes additionnels par commune.	Rendement du centime communal pour toutes les communes du département.	Moyenne de la charge imposée à chaque habitant par l'établissement d'un centime communal.	Moyenne de la charge réelle, résultant des centimes additionnels communaux supportée par chaque habitant.
Lozère	41.46	54	8,208.56	0.064	3.46
Maine-et-Loire . .	136.56	43	52,027.82	0.101	4.34
Manche	81.26	26	52,575.77	0.108	2.81
Marne	80.89 (Sans Reims : 55.28	103	53,550.43	0.123	12.67
Marne (Haute) . .	43.68	29	24,024.65	0.108	3.13
Mayenne. . . .	99.01	34	27,326.90	0.089	3.03
Meurthe-et-Moselle.	83.97 (Sans Nancy : 57.28)	23	50,216.89	0.096	2.21
Meuse	46.09	26	27,008.37	0.096	2.50
Morbihan . . .	112.79	36	28,873.71	0.050	1.80
Nièvre	82.86	88	25,934.52	0.083	7.30
Nord.	293.83 (Sans Lille-Roubaix-Tourcoing : 192.72)	107	195,987.88	0 103	11.02
Oise.	77.52	90	54,344.47	0.132	11.88
Orne.	74.36	32	38,074.85	0 120	3.84
Pas-de-Calais . .	86.74	82	78,411.93	0.077	6.31
Puy-de-Dôme . .	90.36	53	42,561.01	0.079	4.24
Pyrénées (Basses) .	45.19	40	25,259.69	0.059	2.36
Pyrénées (Hautes) .	26.90	35	12,913.48	0.062	2.17
Pyrénées-Orientales.	64.06	95	14,862.41	0.069	6.65
Rhin (Haut) partie française	»	26	12,172.30	0.128	3.33

Rhône	401.65 (Sans Lyon : 121.37)	74	108,044.44	0.126	3.32
Saône (Haute) . .	40.75	15	24,755.90	0.094	1.41
Saône-et-Loire). .	92.61	43	54,545.96	0.089	3.83
Sarthe	111.87	39	43,182.85	0.102	3.98
Savoie	40.93	164	13,505.90	0.053	8.69
Savoie (Haute) . .	36.78	183	11,547.99	0.044	8.05
Seine	11,019.18 (Sans Paris : 1,537.60	89	859,496.40	0.223	19.85
Seine-Inférieure .	175.82 (Sans le Havre et Rouen : 106.22)	40	133,620.73	0.155	6.20
Seine-et-Marne. .	105.22	114	56,081.60	0.138	15.73
Seine-et-Oise . .	160.56	110	110,947.24	0.143	15.73
Sèvres (Deux) . .	70.72	68	25,176.33	0.074	5.03
Somme	77.63 (Sans Amiens : 61.77)	62	64,901.56	0.122	7.56
Tarn	87.06	42	28,034.45	0.085	3.57
Tarn-et-Garonne .	117.39	38	22,875.49	0.121	4.60
Var	213.42 (Sans Toulon : 150.02)	56	31,585.72	0.097	5.43
Vaucluse . . .	138.96	71	20,843.52	0.087	6.18
Vendée	94.91	43	28,853.89	0.065	2.80
Vienne	85.93	55	25,778.80	0.077	4.24
Vienne (Haute). .	111.92	54	22,942 98	0.059	3.19
Vosges	62.41	19	33,079.64	0.076	1.44
Yonne	67.86	113	32,979.35	0.105	11.87
ALGÉRIE.					
Alger.	104.82	40	13,521.80	0.009	3.36
Oran.	82 »	30	8,755.02	0.008	2.24
Constantine. . .	92 »	23	9,585.67	0.004	1.09

II. — Centimes communaux dans les principales villes de France.

VILLES.	Valeur du centime.	Nombre de centimes.	Produit total des centimes.	Moyenne de la charge imposée à chaque habitant par l'établissement *d'un* centime.	Moyenne de la *charge réelle* résultant des centimes additionnels communaux supportés par chaque habitant.
	Francs.		Francs.	Centimes	Centimes
Amiens . . .	13,825.29	58	771,492	0.152	8.49
Bordeaux . .	54,561.25	58	3,000,250	0.217	11.91
Havre (Le). .	26,122.08	52	1,289,596	0.197	9.74
Lille	36,511 »	50	1,893,300	0.178	9.21
Lyon	75,515.96	43	3,094,100	0.160	6.55
Marseille. . .	74,571.30	60	4,330,100	0.144	8.37
Nancy. . . .	16,031.61	40	578,500	0.136	5.23
Nantes . . .	20,077.44	96	1,867,200	0.151	14.01
Nice	19,496.83	37	679,000	0.145	5.06
Paris	741,100.98	73 (sur la foncière) 53 (sur la P. M.) 48 (sur portes et fenêtres) 26 (sur les patentes)	34,914,650	0.074 (sur la foncière). 0.058 (P. M.) 0.028 (portes et fenêtres). 0.115 (patentes).	5.37 (foncière). 3.03 (P. M.) 1.34 (portes et fenêtres). 2.98 (patentes).
Reims. . . .	17,012.55	72	1,103,595	0.155	10.05
Roubaix . . .	19,696.94	43	777,904	0.163	6.43
Rouen. . . .	26,984.52	52	1,319,980	0.228	11.14
Saint-Étienne.	19,140.83	125	2,127,350	0.130	13.81
Toulon . . .	9,513.28	104	958,313	0.092	9.26
Tourcoing . .	11,816.92	34	363,918	0.145	4.46

III.—Variations, par année, du nombre des centimes additionnels communaux.

ANNÉES.	Communes percevant moins de 15 centimes.	Communes percevant de 15 à 30 centimes.	Communes percevant de 31 à 50 centimes.	Communes percevant de 51 à 100 centmes.	Communes percevant plus de 100 centimes.	Moyenne du nombre des centimes par commune.	Proportion de l'augmentation du nombre des centimes d'année à année.
						Centimes.	P. C.
1894	4,122	7,789	8,793	10,981	4,475	55	
1895	3,905	7,480	8,876	11,244	4,656	56	1.82
1896	3,822	7,421	8,897	11,375	4,651	56	1.82
1897	3,697	7,156	8,936	11,579	4,801	57.60	2.86
1898	3,516	6,983	8,953	11,818	4,905	58.26	1.15
1899	3,510	6,878	8,940	11,850	4,997	58.70	0.76
1900	3,420	6,818	8,974	11,917	5,051	58.94	0.41
1901	3,291	6,598	8,889	12,094	5,316	60.29	2.29
1902	3,276	6,288	8,778	12,481	5,368	61	1.18
1903	3,146	6,171	8,642	12,559	5,677	62	1.64
1904	3,168	5,967	8,646	12,691	5,730	62	1.64
1905	3,140	5,722	8,432	13,002	5,920	63.5	2.42
1906	2,939	5,429	8,403	13,048	6,411	65	2.36
1907	2,928	5,411	8,460	13,004	6,392	65	2.36
1908	2,963	5,328	8,569	12,959	6,401	65.87	1.34

IV. — OCTROIS. — Leur mode d'administration et leur produit (de 1894 à 1908).

ANNÉES.	Nombre de communes possédant un octroi.	Modes d'administration des octrois.			PRODUIT BRUT DES OCTROIS				
					PARIS.		AUTRES COMMUNES.		TOTAL.
		Régie simple.	Ferme.	Abonnement.	Produit.	Frais de perception.	Produit.	Frais de perception.	
					Francs	P. C.	Francs.	P. C	Francs
1894	1,515	846	389	280	150,021,274	6.13	165,275,195	8.75	315,296,469
1895	1,514	858	373	283	155,962,423	6.17	168,162,809	8.73	324,125,232
1896	1,513	855	371	287	155,681,428	6.73	170,462,328	8.98	326,143,756
1897	1,514	860	369	285	156,768,844	6.21	174,555,528	8.67	331,324,372
1898	1,509	854	364	291	156,410,597	6.84	176,784,309	9.02	333,194,906
1899	1,509	858	354	297	161,766,599	6.91	179,127,566	8.98	340,894,165
1900	1,504	864	349	291	173,275,384	6.69	182,133,596	8.78	355,408,980
1901	1,501	863	344	294	106,592,670	10.62	171,729,116	10.85	278,321,786
1902	1,502	862	343	297	109,179,365	10.32	165,978,422	10.95	275,157,787
1903	1,504	870	339	295	108,774,044	10.40	166,777,817	10.45	275,551,861
1904	1,502	871	332	299	109,554,237	10.81	168,825,257	10.29	278,379,494
1905	1,505	869	337	299	108,459,436	10.92	171,229,585	11.14	279,689,021
1906	1,509	871	329	309	111,181,765	10.91	176,112,354	10.94	287,294,119
1907	1,513	880	318	315	109,860,142	10.88	175,908,370	11.08	285,768,512
1908	1,514	879	313	322	111,513,274	11.10	178,790,928	11.27	290,304,202

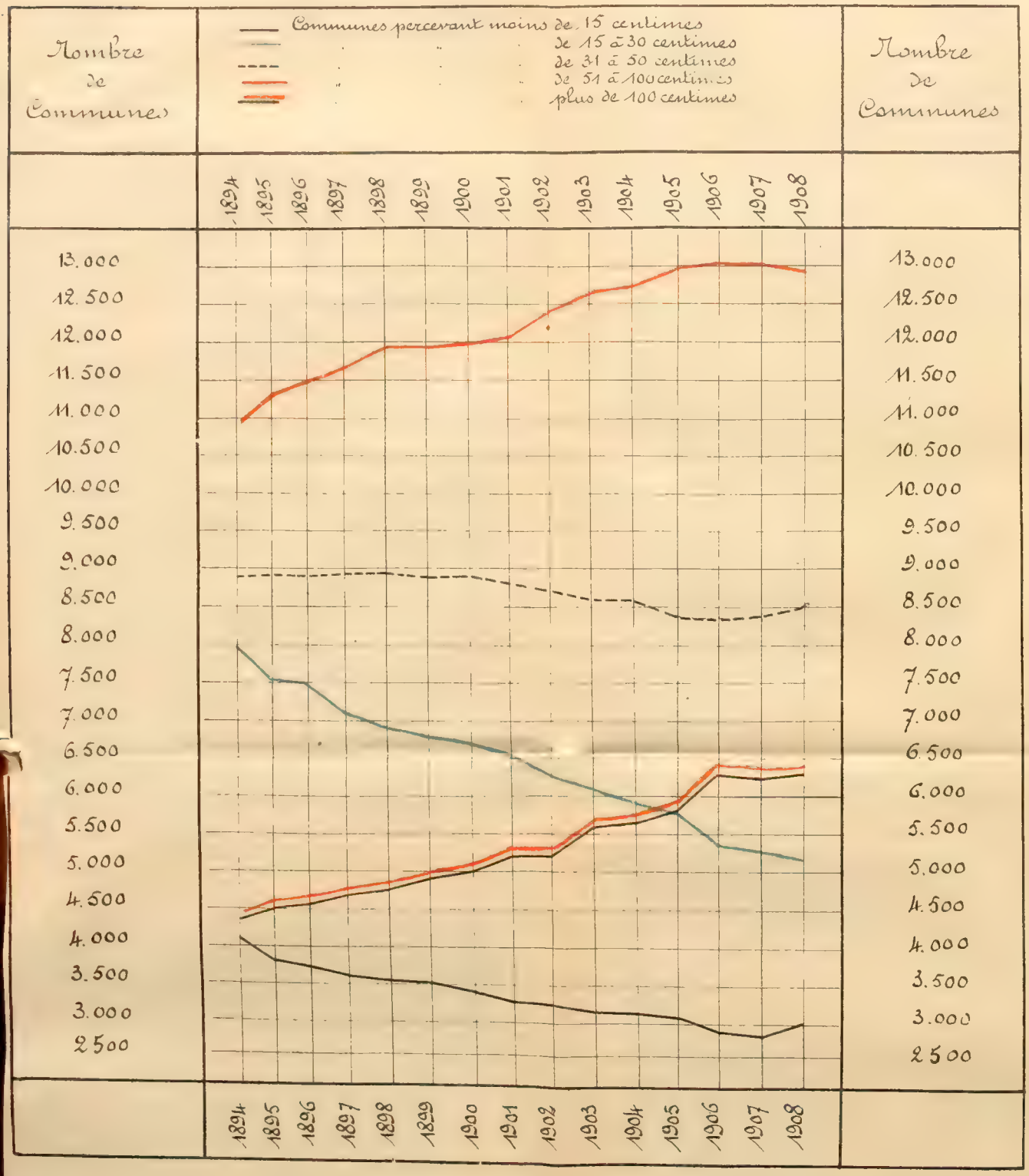
V. — VOIRIE (Réseaux — Personnel — Dépenses d'entretien).

RÉSEAUX.	Nombre des départements ayant des réseaux.		Longueur des réseaux à l'entretien.		Largeur moyenne des voies.	Dépenses d'entretien.		Dépenses de personnel.	Nombre de départements confiant leurs routes (1909)			Dépenses d'entretien du mètre courant.	
	1904.	1907.	1904.	1907.		Dépenses totales.	Dépenses par mètre courant. (Prix moyen.)		aux ingénieurs des ponts.	aux agents voyers.	simultanément aux ingénieurs et aux agents voyers.	par les ingénieurs.	par les agents voyers.
			Kilom	Kilom.	Mètres.	Francs.	Francs	Francs.				Francs.	Francs
Routes nationales . .	87	87	38,192	38,200		29,113,894	0.689	7,546,600	87			0.689	»
Routes départementales.	25	21	15,578		11.77	7,162,616	0.496	742,319	17	2 Drôme, Haute Garonne	2 Corse, Maine-et-Loire.	0.481	0.578
Chemins de grande communication . .	84	82	167,152	259,000 dont 14,564 de routes départ.es.	10.21	62,084,950	0.370	9,770,055				0.358	0.384
Chemins d'intérêt communal	52	52	78,876		8.85	21,371,550	0.347		44	43		0.320	0.354
Chemins vicinaux . .	86	87	270,000	283,000	6.44	69,525,424	0.163					0.152	0.178

Gr.

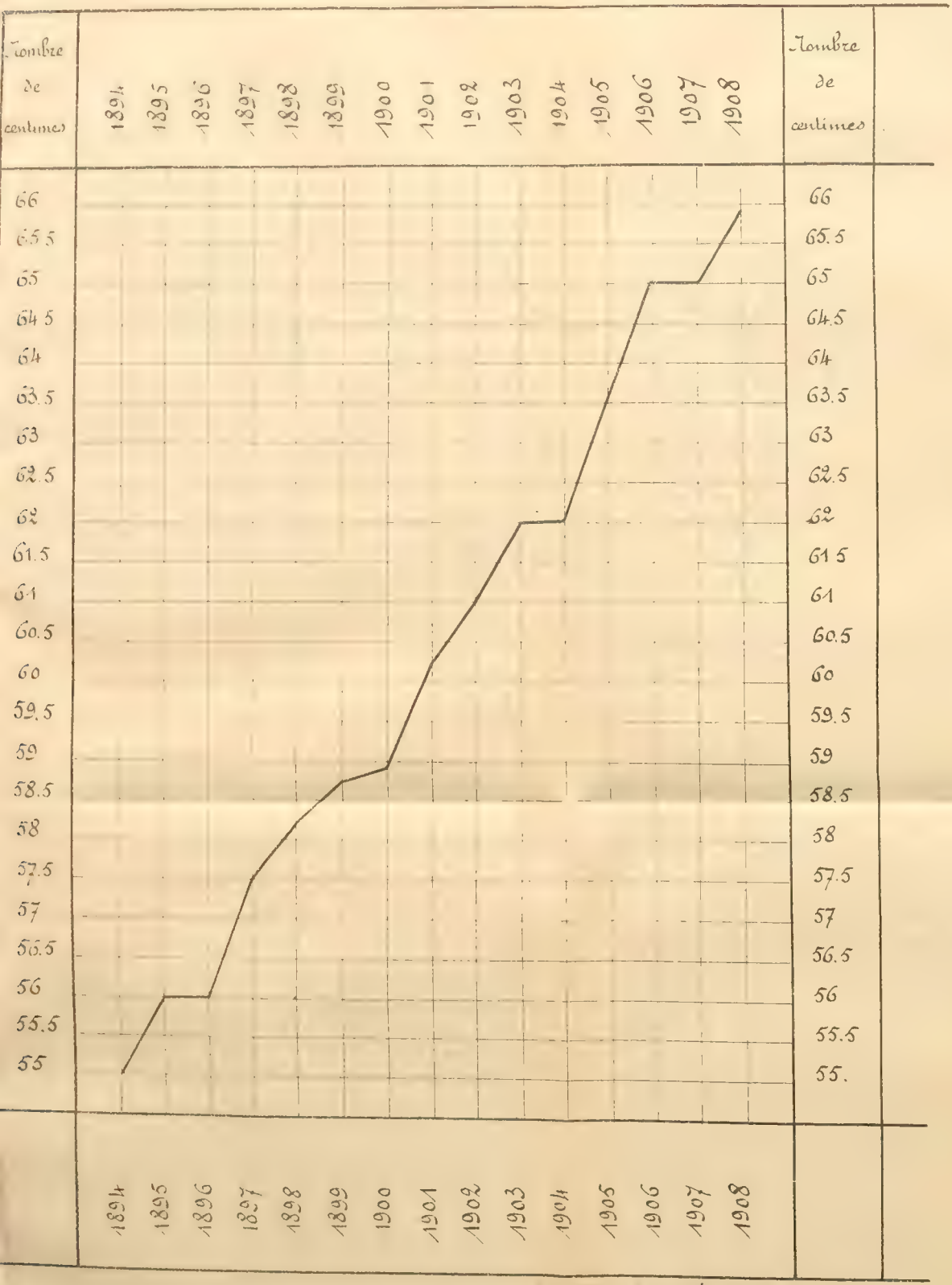
Ca

Graphique indiquant les variations, par année, du nombre des centimes communaux.

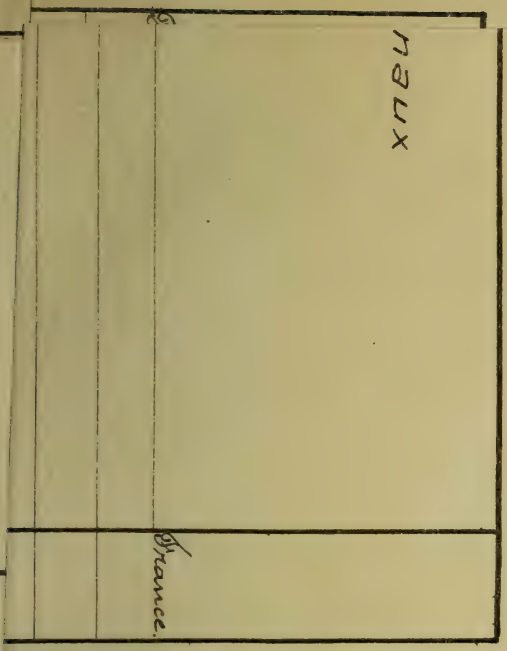


ANNEXE AU MÉMOIRE LEDOUX

Variations, de 1894 à 1908, de la moyenne générale du nombre des centimes communaux.



ANNEXE AU MÉMOIRE LEDOUX



NEXE AU MÉMOIRE LEDOUX

Moyennes comparées par département de la charge réelle résultant des centimes additionnels communaux supportés par chaque habitant.

ANNEXE AU MEMOIRE LEDOUX

La plus-value des immeubles en France.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Emile BOUVIER**

Professeur à la Faculté de droit de l'Université dé Lyon.

I. — Causes générales de plus-value. La plus-value sociale.

Dans toute société qui se développe, les immeubles bénéficient d'une plus-value constante.

Cette plus-value se produit, en dehors du travail du propriétaire et des capitaux qu'il incorpore à la terre, par suite de deux catégories de causes : les causes générales, les travaux publics.

Tout d'abord l'organisation sociale procure, par elle-même et par elle seule, une notable augmentation de valeur aux immeubles et particulièrement au sol. L'Etat fait régner l'ordre dans le groupement humain ; il assure la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, ainsi que la sécurité des échanges. L'action des lois a une influence positive, par exemple quand elle aboutit à une protection douanière pour les producteurs de denrées agricoles. L'accroissement de la population suscite également une demande de plus en plus abondante de terres, pendant que les progrès scientifiques et techniques en multiplient l'utilité et les moyens d'utilisation. Ces causes, d'ordre général, font monter le prix et les revenus de la propriété foncière. C'est le milieu social qui agit ; c'est parce que la société est organisée et fonctionne que

la terre augmente de valeur. De là, la plus-value qui s'attache à elle, ou ce qu'on appelle quelquefois la hausse de la rente. Cette plus-value générale, qui résulte du milieu, est la plus-value sociale; elle est sensible surtout dans les pays neufs et dans les villes. Comme le dit Henry George dans un passage bien connu, « voici une petite ville qui débute; dans dix ans, ce sera une grande cité. Prenez-y possession d'une parcelle de terrain, vous n'avez besoin de rien faire d'autre. Vous pouvez vous coucher sur votre terrain et y fumer votre pipe. Vous pouvez planer dessus en ballon ou dormir au-dessous dans un trou et, sans remuer le doigt, sans ajouter un *iota* à la richesse générale, dans dix ans vous serez devenu riche. Dans la cité nouvelle il y aura un palais pour vous ».

On a proposé d'attribuer à l'Etat la totalité ou tout au moins une partie de cette plus-value sociale. Du moment que la collectivité en est en réalité l'auteur, que c'est elle qui l'a créée en dehors du travail et des capitaux du propriétaire, il est juste qu'elle en profite, au lieu de l'abandonner en entier à une classe de privilégiés, les propriétaires fonciers : pourquoi réserver à quelques-uns le résultat du travail et des efforts communs? Pourquoi ce résultat collectif, dû à des causes sociales, ne va-t-il pas à la collectivité?

Les uns, comme Léon Walras et Agathon de Potter, ont demandé la nationalisation du sol et l'attribution de la rente foncière à l'Etat (1). D'autres se contenteraient de certains impôts convenablement établis sur la plus-value du sol (2). Du reste, l'idée n'est pas seulement théorique. En 1882, un projet avait été déposé au conseil municipal de Paris pour le rachat de toute la propriété urbaine à Paris, évaluée à 10 milliards; il fut même pris en considération, mais rejeté au fond.

(1) Léon WALRAS, *Etudes d'économie sociale*, 1896, pp. 267 et s. L'auteur expose un projet de réalisation pratique, avec des calculs que l'emploi de la méthode mathématique lui a permis de présenter d'une façon précise. — Agathon DE POTTER, bourgmestre de Bruxelles, *Transition de l'appropriation individuelle du sol à son appropriation collective.*

(2) V. en sens divers : James MILL (le père de Stuart Mill), *Eléments d'économie politique*, traduit en français par J.-T. PARISOT, Paris, 1823, chap. IV, section 5 ; — Henry GEORGE, *Progress and poverty* ; — Herbert SPENCER, *Justice* ; — Adolph WAGNER, *Traité de la science des finances*, trad. franç. de J. RONJAT, 2e partie, notamment nos 235 et s. (Bibliothèque internationale de science et de législation financières, publiée sous la direction de M. Gaston JÈZE) ; etc.

Des ligues pour la nationalisation du sol ont été fondées en Allemagne, en Angleterre, en Belgique. Dans plusieurs Etats allemands, des villes ont établi des impôts sur la plus-value foncière. Enfin, dans le projet de budget anglais pour 1909-1910, le chancelier de l'échiquier, M. Lloyd George, a proposé des impôts sur toute plus-value future et non gagnée (*unearned increment*) par les propriétaires fonciers, notamment un impôt sur les plus-values immobilières, qu'il appelle *increment value duty*, et un autre qui serait prélevé sur les terrains non bâtis et conservés par spéculation.

En France, il n'existe aucun impôt de ce genre. La plus-value des immeubles est frappée par les droits de mutation quand elle se manifeste, et un peu par l'impôt foncier, mais on ne trouve pas d'impôt ou de taxe s'y rapportant spécialement. On peut donc négliger ici cette première cause de plus-value.

II. — Les travaux publics. Plus-value directe et indirecte.

La seconde cause de plus-value pour les immeubles consiste dans l'exécution des travaux publics. Elle peut agir encore d'une façon générale et avoir effet sur l'ensemble des biens fonciers, par exemple s'il s'agit de la construction des routes, des chemins de fer, des ports, dont l'existence contribue à la prospérité du pays tout entier. A cet égard, elle se confond avec les causes indiquées précédemment. Il importe de la considérer maintenant comme une cause spéciale de plus-value à l'égard de certains biens, c'est-à-dire comme affectant particulièrement certains immeubles déterminés.

A ce point de vue, elle apparaît comme la contre-partie des dommages permanents. Les travaux publics peuvent déprécier la propriété privée, mais ils peuvent aussi en augmenter la valeur. On constate alors que certains immeubles profitent seuls de ces travaux, ou tout au moins en profitent plus que l'ensemble des immeubles du pays. Ainsi l'ouverture d'une route ou d'une rue peut faire perdre à une maison l'accès par voiture, mais elle peut en même temps en décupler la valeur par la transformation du quartier; la construction d'une gare portera préjudice à une propriété par le bruit, la fumée, etc., mais elle multipliera les facilités de communication, d'expédition des produits, etc. Le développement des travaux publics dans

les villes, la suppression des quartiers malsains et insalubres, le souci de l'hygiène et de l'esthétique, tout cela apporte des améliorations considérables aux terrains et aux constructions.

Le problème qui se pose est le suivant. L'ouvrage public a été construit avec les deniers de tous les contribuables, et il ne profite pas également à tous; il y a enrichissement spécial pour quelques-uns. Dans ces conditions, n'est-il pas juste que ces derniers, qui recueillent un bénéfice exceptionnel ou même exclusif des travaux, paient une partie des dépenses qu'ils ont occasionnées? En d'autres termes, l'administration n'est-elle pas en droit de leur réclamer *une indemnité de plus-value?*

La législation française répond par l'affirmative. On rencontre, en France, la théorie des plus-values directes et la théorie des plus-values indirectes.

On est convenu d'appeler *plus-value directe* celle qui résulte des travaux accomplis par les associations syndicales de propriétaires. L'administration provoque ou encourage l'initiative privée par la formation des associations syndicales libres, autorisées ou obligatoires. Dans ce cas, toutes les dépenses sont acquittées par les propriétaires intéressés. La question de répartition des charges est résolue d'une façon équitable, et dans cette étude il ne sera plus question de la plus-value dite directe, ni des associations syndicales.

On appelle, au contraire, *plus-value indirecte* celle qui résulte, pour certains immeubles, des travaux publics exécutés par l'administration elle-même. La loi et la jurisprudence ont posé des règles pour obtenir de ceux qui en bénéficient une contribution aux frais engagés. Il s'est organisé dans notre droit administratif, dit M. Hauriou, une théorie de la contribution de la plus-value, qui est la théorie de la plus-value indirecte, ainsi nommée « parce qu'elle n'a pas été directement cherchée dans l'exécution des travaux et n'en résulte qu'indirectement, par opposition aux travaux d'associations syndicales dans lesquels la plus-value des terrains est directement cherchée » (1).

(1) Aucoc, *Conférences de droit administratif*, t. II, p. 636, n° 867. — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 4e éd., pp. 582 et 624. — Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 204, n° 1996. — Fuzier-Herman, *Répertoire général de droit français*, v° *Travaux publics*, nos 802 et s. — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6e éd., p. 674 et s. — Lebon, Note

Ce sont les règles relatives à cette plus-value qui sont étudiées ici.

Théoriquement, l'indemnité de plus-value peut être réclamée aux propriétaires par l'administration dans deux sortes de circonstances.

On peut supposer, d'abord, que les travaux publics n'ont causé aucun dommage aux propriétés privées et leur ont procuré des avantages. Dans ce cas, l'administration aurait le droit d'exiger des propriétaires une indemnité réclamée par voie d'action, à condition que la plus-value fût notable. Les articles 30 et 31 de la loi du 16 septembre 1807 décident, en effet, que les propriétés privées qui ont acquis une notable augmentation de valeur par suite de travaux publics peuvent être chargées de payer une indemnité pouvant s'élever jusqu'à la moitié de la valeur des avantages qu'elles ont acquis.

Dans d'autres cas, elles bénéficient d'une plus-value en même temps qu'elles subissent un préjudice. L'administration réclame alors une indemnité par voie d'exception, au moment où les propriétaires demandent eux-mêmes des dommages et intérêts ; elle oppose la compensation entre les dommages causés par les travaux publics et les plus-values qu'ils ont créées.

Il y a lieu d'examiner séparément les deux cas.

III. — La plus-value réclamée par voie d'action. La loi de 1807.

Le droit pour l'administration de faire payer une indemnité de plus-value repose sur un principe d'une équité incontestable. Il se justifie par des considérations sociales, des considérations financières, des considérations de justice. Ainsi qu'il a été dit, tous les individus doivent contribuer aux travaux publics dans la même proportion ; or, si quelques-uns en retirent un avantage particulier et exceptionnel, ils y contribuent par cela même moins que les autres. Il est donc juste qu'ils reversent à la collectivité au moins une part de leur

dans le *Recueil* des arrêts du Conseil d'Etat, 1856, p. 368 s. — Léchalas, *Manuel de droit administratif*, t. I, p. 428 et s. — Georges Ripert, *Étude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics.*

bénéfice. Du moment qu'ils sont indemnisés en cas de dommage subi, par réciprocité ils doivent une indemnité à leur tour en cas d'avantage. Cette pratique ne peut, au point de vue financier, que faciliter et encourager l'exécution des travaux publics, en en diminuant les charges pour le budget de l'Etat ou de la commune. Au point de vue des rapports sociaux, l'égalité de tous doit être maintenue. L'idée contraire, qui inspire la résistance des propriétaires, est que l'administration, c'est-à-dire au fond l'Etat, n'a que des devoirs et pas de droits. Mais cette conception égoïste doit céder devant la notion des devoirs sociaux, qui sont les devoirs envers la collectivité; il y a solidarité entre membres d'une même société. L'idée individualiste n'est compatible ni avec l'égalité civile, ni avec l'obligation pour chacun de contribuer dans une juste mesure aux charges publiques, ni avec la suppression des privilèges, autant de principes consacrés par toutes nos lois depuis la Déclaration des droits de l'homme.

Au point de vue purement juridique, le droit de l'administration est basé sur la théorie de l'enrichissement sans cause, d'après laquelle nul ne peut s'enrichir injustement aux dépens d'autrui. C'est le fondement même de l'action *de in rem verso*. Le recours administratif en réclamation de la plus-value découle, comme on l'a dit, d'une vérité de justice reconnue. Tous les citoyens ont droit également aux bienfaits de l'action administrative; si, par la force des choses, cette égalité se trouve rompue, ceux au profit desquels elle l'a été doivent la rétablir par la contribution qu'ils apportent, sinon ils s'enrichiraient injustement et sans cause au détriment de tous les autres (1).

Ainsi, par quelque côté que l'on examine l'action en réclamation d'indemnité, elle apparaît comme amplement justifiée. Elle est conforme à l'équité, aux préoccupations rationnelles et sociales, aux principes juridiques et financiers. L'administration a fait par hypothèse des travaux pour la satisfaction de l'intérêt général. Les propriétaires qui bénéficient d'une plus-value *sur laquelle ils ne devaient pas compter* et qui ne voudraient pas la payer, qui se révolteraient contre le paiement, nuiraient, non pas à l'administration, mais à l'ensemble des

(1) Georges RIPERT, *Etude sur les plus-values indirectes*, p. 30. — FUZIER-HERMAN, Répert., v° *Travaux publics*, n° 827. — HAURIOU, p. 675.

contribuables, qui, eux, n'ont pas autant profité des travaux. Ils augmenteraient sciemment et injustement les charges financières du pays; en cas de travaux communaux, ils augmenteraient les charges de la commune, ce qui serait encore plus sensible (1).

Conformément à ces considérations, l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 reconnaît à l'administration le droit d'intenter aux propriétaires une action en indemnité pour plus-value. Le texte contient d'ailleurs une double limitation. Il exige que la plus-value soit notable, de façon que l'administration ne recherche pas, à tout moment, les particuliers pour des bénéfices minimes. Il décide ensuite que l'indemnité ne peut s'élever à plus de la moitié des avantages acquis par les propriétés.

Et pourtant, en dépit des multiples raisons qui militent en faveur du recours administratif, en dépit de la modération commandée par les conditions mises à l'exercice de l'action, la loi de 1807 ne s'applique plus aujourd'hui, après ne s'être jamais appliquée que rarement. L'article 30 est resté lettre morte jusqu'en 1827, époque où il fut utilisé pour des travaux concernant la ville de Lyon (2). Au cours du XIXe siècle, le texte a été invoqué une trentaine de fois au plus. L'une des circonstances les plus connues où il l'a été se produisit à la suite des améliorations réalisées de 1848 à 1866 dans la baie de la Seine. Les travaux d'endiguement de la basse Seine, destinés à prévenir les inondations et à régulariser le cours des eaux, ont diminué la largeur du lit du fleuve. Divers décrets ont autorisé expressément l'administration à réclamer une indemnité par voie d'action directe aux propriétaires riverains de Rouen au Havre. L'Etat a remis aux riverains 5,070 hec-

(1) FUZIER-HERMAN, Répert., vo *Travaux publics*. no 838.

(2) Ordonn. des 5 novembre 1827, 3 juin 1829, 28 janvier 1833, ville de Lyon. Encore aujourd'hui la ville de Lyon perçoit annuellement une somme de 360 fr., produit d'une rente constituée par un particulier pour plus-value à un immeuble situé place d'Albon (Projet de budget municipal pour 1909, Recettes ordinaires, no 75). Les rentes sur particuliers, constituées au profit de la ville par application des articles 30 et 31 de la loi de 1807, étaient plus nombreuses à l'origine et concernaient divers immeubles de la place d'Albon. Toutes ont été rachetées, sauf celle dont il vient d'être parlé et qui représente un capital originaire de 9,000 fr. à 4 p. c. — V. aussi Ordonn. du 2 décembre 1836, ville de Grenoble et les autres ordonnances ou décrets cités dans la *Revue générale d'administration*, 1903, 1, 293, et à la note suivante.

tares de terrains conquis sur le fleuve, pour lesquels ils ont payé 3,831,000 francs, chiffre inférieur à la moitié de la valeur réelle, qui est d'environ 15,210,000 francs. Les décrets ont reçu, *en partie du moins*, leur exécution et les indemnités de plus-value exigées des riverains ont été versées à la caisse des percepteurs (1).

Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Si l'article 30 de la loi de 1807 a été quelquefois mis en avant, le recours administratif n'a même pas été exercé aussi souvent. Sur douze décrets ou ordonnances cités par la *Revue générale d'administration* et autorisant la perception de la plus-value pour travaux communaux, un seul, concernant la ville d'Embrun, a été en fait, paraît-il, suivi d'exécution. Dans les autres localités, par suite d'irrégularités dans la procédure ou d'autres difficultés, les indemnités n'ont pu être recouvrées et les municipalités ont dû renoncer à tirer profit de l'autorisation qui leur avait été accordée.

Aujourd'hui l'action principale en indemnité est définitivement abandonnée. La loi de 1807 est mise de côté; elle n'est pas abrogée, puisqu'en France les lois ne sont pas abrogées par désuétude, mais l'article 30 est devenu un texte inutile. Devant les difficultés considérables qui s'étaient élevées en pratique, devant la résistance des propriétaires qui considéraient l'exercice de l'action comme une violation de leurs droits, l'administration a renoncé à ses propres droits. Le recours administratif est un moyen d'assurer des ressources à l'Etat et aux villes pour les grands travaux d'assainissement et d'embellissement : il est malheureusement passé dans le domaine de l'histoire. Peut-être les conditions de forme et la procédure établies par la loi de 1807 étaient-elles trop compliquées, trop favorables à l'arbitraire de l'administration, et ont-elles contribué au discrédit de l'institution (3). Dans tous les cas, il

(1) Décret du 15 janvier 1853 reconnaissant aux riverains la propriété des alluvions artificielles moyennant le paiement à l'État d'une indemnité de plus-value déterminée conformément aux dispositions de l'art. 30 de la loi de 1807. Dans le même sens : décrets des 3 août 1853, 15 juillet 1854, 15 janvier 1855, 22 octobre 1870, etc. — BÉQUET et LAFERRIÈRE, Répertoire du droit administratif, t. XIIII, v° *Eaux*, n° 608 et t. XI, v° *Domaine*. n° 1250. — MAGNÉRO (sous-chef à la Direction générale de l'enregistrement et des domaines), v° *Cours d'eau*, n° 45, p. 242.

(2) *Revue générale d'administration*, 1903, 1, 293.

(3) Ainsi, c'est à l'administration à décider arbitrairement, avant le commencement des travaux, s'il y a lieu de recourir ou non à la loi de 1807. Le premier acte de la

serait superflu de les indiquer ici. Les ouvrages de pratique déclarent qu' « il est inutile d'étudier la plus-value réclamée par voie d'action directe, par le double motif qu'elle n'a plus guère qu'un intérêt rétrospectif et qu'elle ne s'applique plus depuis quarante ans (1) ». Dans les dernières hypothèses où des villes ont voulu exercer l'action de la loi de 1807, le Conseil d'Etat lui-même, instruit par les expériences antérieures, s'y est opposé en refusant d'approuver les projets de décrets d'autorisation qui leur étaient nécessaires. C'est ainsi qu'en 1902 encore il a donné un avis défavorable à une demande de la ville de Paris pour la plus-value provenant de la création du square Cluny devant la Sorbonne (2).

L'action directe en indemnité pour plus-value peut donc être considérée comme n'existant plus en fait en France.

Il en est de même en Belgique, où les articles 30 et 31 de la loi de 1807 ont été d'une application presque nulle ; les auteurs de droit administratif n'en citent que quelques cas fort rares, et l'on s'est même demandé s'ils sont encore en vigueur (3). Certaines villes, Laeken notamment, ont établi

procédure est un décret du Président de la République, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'État entendu : il doit être précédé d'une enquête ; mais du moment que l'enquête a eu lieu (sans qu'aucune garantie de sincérité soit exigée) et que le Conseil d'État a émis un avis, les intéressés n'ont aucun recours contentieux à leur disposition ; ils doivent attendre le résultat des travaux pour contester l'existence ou la quotité de la plus-value mise à leur charge. Le décret nomme une commission spéciale de sept membres pour statuer sur toutes les difficultés ; les membres nommés n'ont aucune condition à remplir ; il suffit, d'après l'article 44 de la loi de 1807, qu'ils soient « présumés avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à se prononcer ». V. Georges RIPERT, *Etude sur les plus-values indirectes*, p. 34 s., et LÉCHALAS, *Manuel de droit administratif*, t. II, 1re partie, pp. 16 à 30. La procédure de la loi de 1807 offre vraiment trop peu de garanties aux propriétaires.

(1) FUZIER-HERMAN, Répert., vo *Travaux publics*, no 818.

(2) Avis du Conseil d'État des 11 décembre 1873 et 24 mai 1883 concernant les villes de Digne et d'Amiens. — Avis du 31 décembre 1902 concernant la ville de Paris et estimant que l'augmentation de valeur procurée aux immeubles voisins du nouveau square « est trop peu élevée pour être regardée comme notable au sens de l'article 30 ». *Revue générale d'administration*, 1903, 1, 292 s.

(3) Victor DEVADDER, *Les taxes communales de plus-value immobilière*, p. 69, et les références : GIRON, Dictionnaire de droit administratif, t. II, vo *Expropriation pour cause d'utilité publique*, no 21, p. 35. — DE BROUCKÈRE et TIELEMANS, Répertoire de l'administration et du droit administratif, t. IV, vo *Canaux d'arrosement*, no 4, p. 153. — Edmond PICARD, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 2e partie, 1, p. 302. — PANDECTES BELGES, vo *Canal*, nos 105 et 241.

des taxes communales de plus-value qui ont été vivement critiquées (1).

IV. — La plus-value opposée par compensation.

A l'inverse du recours administratif direct, la compensation de la plus-value avec l'indemnité pour dommages causés par les travaux publics est fréquente dans la pratique. Elle est invoquée lorsqu'on rencontre, pour le même immeuble, à la fois dommage subi et plus-value acquise. A l'action en indemnité intentée par le propriétaire, l'administration oppose la plus-value et elle invoque la compensation. En général, les particuliers acceptent assez volontiers cette prétention ; il leur paraît moins grave de recevoir une indemnité moins forte que d'être obligés d'en débourser une eux-mêmes. Mais en réalité les raisons d'ordre divers qui justifient la compensation de la plus-value sont les mêmes que celles qui en autorisent la réclamation directe.

On distingue trois cas dans lesquels la compensation de la plus-value est opposée par l'administration, les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'occupation temporaire et de dommages permanents causés par les travaux publics en général.

1° *Expropriation.* — D'après l'article 51 de la loi du 3 mai 1841, lorsqu'une portion seulement d'un immeuble est expropriée pour cause d'utilité publique, si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur *immédiate et spéciale* au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité.

L'exigence des deux conditions que doit remplir la plus-value est très raisonnable. La plus-value doit être immédiate, car il serait impossible d'apprécier une plus-value simplement hypothétique et future. En outre, elle doit être spéciale à l'immeuble exproprié en partie ; autrement, comme les immeubles voisins ne paient rien, il serait injuste de réclamer quelque chose à celui qui est exproprié.

Mais, en pratique, de grandes discussions de fait surgissent dans chaque espèce, surtout sur le point de savoir quand la plus-value est spéciale.

(1) Victor Devadder, p. 8 et s.

Ce n'est pas tout. On s'est demandé si la plus-value peut absorber toute l'indemnité. La jurisprudence faisait autrefois une distinction. Elle admettait la compensation de la plus-value avec les dommages causés par l'emprise à l'ensemble de la propriété désormais réduite ou morcelée, mais elle refusait d'admettre la compensation avec la valeur même de la portion expropriée (1). Aujourd'hui la Cour de cassation décide que la compensation de la plus-value acquise peut se faire même avec la valeur du bien exproprié, pourvu que l'indemnité ne soit pas réduite à néant Mais cette réserve est toute théorique, et le chiffre de l'indemnité totale peut être abaissé, après compensation, jusqu'à 1 franc, c'est-à-dire en fait être réduit à rien (2).

2° *Occupation temporaire.* — L'article 14 de la loi du 29 décembre 1892, reproduisant les termes de la loi de 1841, décide que « si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité ». Une circulaire ministérielle du 15 mars 1893 (3) fait observer que la plus-value doit être spéciale et que « la loi de 1892 n'a pas voulu faire payer à un propriétaire, par la réduction de l'indemnité qui lui est due, une quote-part des avantages généraux procurés par l'exécution des travaux et dont ses voisins, qui n'ont d'abord pas eu à supporter l'occupation, bénéficient gratuitement et peut-être dans une proportion supérieure ».

Comme la Cour de cassation, le Conseil d'Etat reconnaît que la compensation peut être totale.

En cas d'occupation temporaire, la plus-value est toujours opposée par voie d'exception. La loi de 1892 ne parle pas de l'action directe contre les propriétaires; la plus-value n'est donc jamais réclamée si elle est supérieure au dommage.

3° *Dommages permanents causés par les travaux publics.* — Une jurisprudence constante étend la compensation de la plus-value dans tous les cas où un immeuble subit une dépré-

(1) Cass. (ch. civ.) 28 août 1839, *affaire* Hanaire; Recueil périodique de S., 1839, 1, 794.

(2) Cass., 28 juillet 1879, *affaire* Bessière; S. 1881, 1, 377; D. 1880, 1, 81. — Berthélemy, *Droit admin.*, 4e éd., p. 583.— Léchalas, *Droit admin.*, 1, p. 279.

(3) *Revue générale d'admin.*, 1893, 1, 475. — Fuzier-Herman, Répert., v° *Occupation temporaire*, nos 173 et s.

ciation par suite de dommages permanents venant de travaux publics quelconques, mais acquiert en même temps une plus-value. Le Conseil d'Etat consacre depuis longtemps cette solution, qui ne s'appuie sur aucun texte spécial : la compensation est imposée au propriétaire en dehors de toute forme légale. Le haut tribunal administratif a donc dû fixer les conditions de la compensation. D'après les arrêts, elles sont au nombre de quatre. La compensation doit être : directe, — immédiate, — spéciale, — certaine, autant de caractères qui soulèvent d'ailleurs des difficultés en pratique. Ainsi le caractère de spécialité n'est pas rigoureusement déterminé. Le Conseil d'Etat admet la compensation en matière de travaux de voirie, même si la plus-value a bénéficié à tous les propriétaires du quartier. Et il faut qu'il en soit ainsi, a-t-on dit, autrement il n'y aurait jamais place pour la compensation : les travaux de ce genre ne peuvent pas ne profiter qu'à un seul immeuble (1).

Tels sont les trois cas où la compensation de la plus-value est consacrée par la loi et la jurisprudence et fonctionne effectivement en pratique.

V. — Conclusion. Incohérence et injustice de la pratique française.

Le système français sur la plus-value des immeubles à la suite de travaux publics, envisagé théoriquement et dans son ensemble, apparaît comme très rationnel. Il permet à l'administration de réclamer toujours aux particuliers une plus-value spéciale à leurs biens, soit par action directe, soit par voie d'exception. Tous les propriétaires touchés par les travaux semblent être traités avec la plus parfaite égalité.

Mais en fait il est loin d'en être ainsi, et la pratique peut être vivement critiquée au point de vue de la justice distributive. Le système légal a été faussé parce qu'il ne s'applique plus qu'en partie : la plus-value est exigée par compensation; elle ne l'est plus par action principale. De là une inégalité de traitement pour les individus. Ceux dont la propriété subit un dommage pour cause de travaux publics sont obligés de contri-

(1) Fuzier-Herman, Répert., v° *Travaux publics*, n° 871.

buer aux charges, mais non les autres dont la propriété n'est même pas touchée. L'abandon de la loi de 1807 cause aux premiers non pas une, mais deux infériorités : ils doivent subir le préjudice et payer la plus-value, tandis que les autres ne supportent aucun préjudice et profitent d'une plus-value sans aucune espèce de motifs. L'injustice est flagrante (1).

Il y a mieux. La plus-value, pour pouvoir être compensée, doit être immédiate ; il n'y a pas à se préoccuper de celle qui se produira plus tard dans l'avenir, qui résultera, en cas d'expropriation, de l'exécution même des travaux, ou bien, en cas d'occupation temporaire et de dommages permanents, du fonctionnement de l'ouvrage publié exécuté. Dans ces conditions, si l'on considère un ensemble de propriétaires, on constate que, suivant que la plus-value existe tout de suite ou ne se montre que plus tard, les uns sont forcés à contribuer aux dépenses des travaux et les autres pas, ce qui est une nouvelle incohérence.

Enfin la plus-value devrait être spéciale, c'est-à-dire rendre tel propriétaire plus riche à l'exclusion de tous les autres. Mais en pratique, on l'a vu, il a été impossible de maintenir cette exigence, notamment pour les travaux de voirie. Ici encore des propriétaires dont la situation est la même par rapport aux conséquences des travaux sont traités différemment par rapport à la contribution aux charges.

Ainsi l'harmonie apparente et théorique ne se retrouve pas dans les faits. Ce ne sont pas les textes consacrant la compensation de la plus-value qui sont injustes en eux-mêmes, ni la jurisprudence qui l'admet aussi, c'est l'usage qui est fait de la compensation, à l'exclusion de l'action directe; c'est le fait d'exiger une contribution des uns et pas des autres. L'inégalité de situation ne peut se comprendre.

Aussi dans certains cas le législateur lui-même a écarté l'application de la loi. Une loi du 22 juin 1854, article 5, relative

(1) « Il n'est pas équitable, en effet, que le propriétaire dont l'héritage est partiellement emporté par l'expropriation paie la plus-value du restant en recevant une indemnité moins élevée sur la portion atteinte, tandis que le riverain dont la propriété n'est pas atteinte ne paie rien quoique son héritage acquière proportionnellement une égale plus-value. Cette considération nous semble de nature à porter le jury à être très circonspect dans ses applications de plus-value. » FUZIER-HERMAN, Répert., v° *Expropriation pour cause d'utilité publique*, n° 2964.

aux travaux de rectification de la route départementale de la Seine n° 4, dispense les propriétaires de supporter une indemnité de plus-value pour la portion non expropriée de leurs terrains.

La conclusion est que l'on doit s'attacher à établir l'unification en cette matière. L'usage de la compensation est en contradiction formelle avec l'abandon systématique de l'article 30 de la loi de 1807. Il faut, ou bien remettre le texte en vigueur dans la pratique, ou bien supprimer radicalement la compensation. On ne voit pas pourquoi certains propriétaires sont favorisés, on peut même dire priviligiés, et d'autres traités plus rigoureusement. La procédure de la loi de 1807 est vieillie et arbitraire ; elle comporterait des améliorations faciles. Que ces améliorations soient réalisées, et l'Etat, comme les communes, trouvera de précieuses ressources pécuniaires pour l'exécution des travaux publics, en même temps qu'il fera régner l'égalité entre tous les propriétaires fonciers et donnera satisfaction à la justice sociale.

CONTROLE DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

Institution de Cours des comptes provinciales

NOTE

PRÉSENTÉE

PAR M. Victor GENOT,

Docteur en droit et en sciences politiques et administratives,
Candidat-notaire,
Directeur et Chef du Cabinet au Gouvernement provincial de Liége,
Professeur à l'École des Hautes études commerciales
et consulaires, etc.

---

1. « Le contrôle des finances publiques est une des missions les plus élevées, les plus importantes de l'Etat .» Ainsi s'exprimait, le 7 janvier 1910, S. M. le Roi Albert en répondant aux congratulations de la Cour des comptes à l'occasion de son avènement au trône de Belgique.

La loi communale du 30 mars 1836 renferme de nombreuses dispositions organisant le contrôle de la comptabilité des communes.

L'exécution de ces dispositions ne cesse de faire l'objet de recommandations de la part de toutes les autorités qui ont à l'exercer : c'est déjà dire qu'elle est, en fait, inefficace.

Interrogez quiconque a pu apprécier le fonctionnement de ce contrôle, et cette inefficacité sera avouée sans restriction.

Les comptes rendus des sessions des conseils provinciaux, les rapports annuels des commissaires d'arrondissement, renferment à ce sujet des critiques et des propositions édifiantes ; celles-ci viennent même d'administrateurs communaux et sont inspirées d'une sérieuse expérience ; elles peuvent être consi-

dérées, sans conteste, comme étant le reflet sincère de constatations répétées et persuasives.

Réunir ces observations, coordonner, apprécier ces propositions serait un travail, certes, de haut intérêt et de grande utilité, mais qui, par son étendue, sortirait du programme d'un congrès.

On pourrait examiner distinctement les diverses phases du contrôle de la comptabilité communale, et notamment : formation, approbation et unification des budgets et des comptes, tenue des livres de comptabilité, vérification de la caisse, ou plutôt des caisses, émission des mandats de paiement, choix du personnel comptable, etc.

On pourrait apprécier, d'autre part, quelle est et quelle devrait être la tâche assignée aux diverses autorités qui participent à l'exercice de la surveillance à laquelle la loi soumet la gestion des revenus et des dépenses des administrations locales : conseil communal, collège échevinal, receveur communal, commissaire d'arrondissement, gouverneur de la province, députation permanente.

2. En une matière aussi vaste et aussi complexe, nous nous limiterons très strictement au contrôle des comptes communaux et plus particulièrement à la vérification, par la Députation permanente, de la régularité des mandats de paiement.

Sur ce point spécial, la mission de la Députation permanente consiste, d'une manière générale, à s'assurer matériellement si toutes les signatures voulues sont apposées sur les documents comptables et si toutes les pièces justificatives sont produites. Ce contrôle s'exerce donc après que les mandats ont été payés, que leur montant a été décaissé. Mieux vaudrait lui faire précéder le paiement : en toutes matières, il est reconnu que prévenir vaut mieux que guérir ou réprimer.

3. Aussi, que constate-t-on trop fréquemment ?

Le compte communal n'est ni dressé, ni publié, ni approuvé dans les délais légaux ; les crédits inscrits au budget sont dépassés, parfois notablement ; d'autres fois, on paie des dépenses sans aucun crédit sur lequel elles pourraient être imputées ; on ne s'inquiète de respecter ni les exercices d'imputation, ni les articles sur lesquels celle-ci doit se faire ; on décide des travaux, on les fait exécuter sans adjudication, on les paie sans crédit, et le conseil communal ne s'en aperçoit même pas.

Des mandats sont émis sans que le nom du bénéficiaire soit

spécifié, sans être appuyés de pièces justificatives, sans que l'objet de la dépense soit clairement indiqué.

Des mandats sont émis au profit d'autres que le fournisseur ou sont acquittés par des tiers.

Des mandats sont émis par les membres du collège échevinal au profit d'eux-mêmes.

On se passe des autorisations ou des approbations exigées par les lois.

A côté de ces irrégularités manifestes, combien ne sont pas dissimulées ?

Lorsque la Députation permanente est saisie d'un compte, elle n'a que deux alternatives : ou sévir, ou se montrer indulgente.

Généralement, à défaut d'intention frauduleuse manifeste, elle se montre indulgente ; tout au plus fait-elle des observations, qui, dépourvues en fait de sanction, ne produisent pas grand effet pour l'avenir.

Sévir ? si on le faisait d'une manière générale, bien peu de comptes seraient approuvés, car, en dehors de l'action disciplinaire d'une gravité excessive, la seule arme dont dispose la Députation permanente est le rejet des mandats irréguliers.

L'autorité provinciale demande-t-elle des explications, ou émet-elle des critiques ? l'autorité locale ne répond pas ou ne donne pas d'explication plausible, quand elle ne va pas jusqu'à mettre en cause un employé des bureaux du Gouvernement provincial en l'accusant de lui chercher des misères.

En Belgique, plus que partout peut-être, se manifeste, chez les administrateurs locaux, une tendance, consciente ou non, à se soustraire à tout contrôle : le culte de l'indépendance absolue est tel que toute restriction à celle-ci est supportée impatiemment.

Les Gouverneurs de province et les Députations permanentes notamment donnent des instructions aux autorités locales, et spécialement aux collèges échevinaux et aux receveurs communaux. MM. les commissaires d'arrondissement s'efforcent d'assurer le respect de ces instructions, qui seraient excellentes si elles étaient observées ; mais étant privées de sanction efficace et sérieuse, c'est leur inobservation qui devient la règle.

Que veut-on que fasse la Députation permanente, puisqu'elle se trouve devant le fait accompli ? Dans bien des cas, elle aurait beau user copieusement des pouvoirs que la loi lui concède,

qu'elle ne pourrait annihiler un paiement irrégulier sans plus d'inconvénients que de le ratifier.

Aussi, lorsque l'intérêt du respect de la loi et des instructions est minime, la Députation permanente, avec raison, ferme-t-elle les yeux ou se borne-t-elle à une simple observation ; la répression consistant dans le rejet de la dépense du compte dépasserait la mesure et frapperait le receveur communal, qui fréquemment n'en peut mais.

4. En fait, c'est surtout à la Députation permanente qu'appartient le contrôle supérieur le plus sérieux et presque définitif de la comptabilité communale. Or, l'examen auquel elle procède, ne peut être que superficiel ; le temps lui manque pour examiner de près les nombreuses pièces comptables se rapportant à un exercice financier de toutes les communes d'une province et qui lui sont soumis dans l'espace de quelques semaines.

La nécessité d'apurer d'urgence les comptes, afin de pouvoir régler les budgets de l'exercice qui va s'ouvrir (quand il n'est pas déjà commencé), rend toute instruction impossible.

Dans ces conditions ingrates, tout au plus est-il possible d'apprécier si, en appparence, dans leur forme générale, les mandats justificatifs des dépenses sont réguliers : pour cette tâche, force est d'ailleurs de s'en remettre à la conscience et aux scrupules des employés du Gouvernement provincial.

Dès lors, que d'irrégularités échappent forcément, à moins qu'elles ne soient révélées par des administrateurs communaux eux-mêmes, les seuls en situation, dans les communes, de prendre sérieusement connaissance des documents de la comptabilité.

Dira-t-on que les autorités chargées du contrôle manquent à leurs devoirs? On aurait tort de leur faire un grief de ce qu'elles se désintéressent d'une tâche fastidieuse et dont l'accomplissement est notoirement inefficace.

Les Députations permanentes ne s'en cachent pas d'ailleurs; « En examinant les comptes communaux, écrivait récemment » l'une d'elles, la Députation permanente a constaté que ses » instructions sont souvent enfreintes. Malgré un examen » consciencieux, de simples irrégularités ou même des infrac- » tions aux lois et règlements peuvent échapper au contrôle » de l'autorité supérieure, notamment parce qu'un examen des » documents comptables reposant dans les archives commu- » nales serait indispensable. »

5. Le fonctionnaire le mieux à même d'exercer un contrôle sur la comptabilité, sur la gestion des collèges échevinaux, est encore le receveur communal en raison de cette circonstance qu'il est dans la commune même.

Légalement, il doit simplement effectuer les recettes communales et acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence du montant spécial de chaque article du budget ou du crédit spécial (art. 121 de la loi du 30 mars 1836).

Mais beaucoup d'irrégularités peuvent lui être connues en dehors de ses fonctions, sans qu'il soit cependant autorisé à refuser le paiement de mandats parfaitement réguliers en apparence : un mandat émis pour des fournitures fictives par exemple. Quel sera son devoir ? Comme fonctionnaire, il ignore ces irrégularités ; comme citoyen, il les connait, mais convient-il qu'il se fasse le contrôleur ou le dénonciateur des actes des administrateurs auxquels il se trouve hiérarchiquement subordonné ?

Au contraire, la Députation permanente est juge de l'entière régularité du mandat, dans le fond comme dans la forme : si elle rejette un mandat parfaitement régulier dans la forme, un mandat que le receveur ne pouvait refuser de payer, mais qui se trouve entaché d'un vice essentiel, c'est pourtant le receveur communal qui en a tout le souci. Supposons un mandat émis pour une fourniture qui n'a pas été faite, ou pour un travail autre que celui indiqué au mandat, ou bien un mandat émis au profit du bourgmestre par personne interposée, etc.

En effet, les receveurs communaux sont personnellement responsables des payements qu'ils effectuent même sur mandats réguliers et dans les limites des allocations budgétaires. S'il y a lieu à répétition, il leur appartient de poursuivre l'action à leurs risques et périls (Wiliquet, *Commentaire de la loi communale*, n° 1522).

Quelque injuste que soit cette extension donnée à la responsabilité du receveur, elle est basée sur une décision judiciaire qui se justifiait, sans doute, dans l'espèce; si on la généralise abusivement parfois, elle n'en est pas moins de jurisprudence.

Que de difficultés, de frais et de risques pour un receveur qui doit se faire rembourser le montant de mandats rejetés de son compte par la Députation permanente, bien qu'aucune faute ne puisse lui être reprochée ?

Nous ne nous attarderons pas à la critique de notre législation dans cet ordre d'idées ; les lois sont plutôt incomplètes que vicieuses.

6. L'expérience acquise montre, d'une part, que le contrôle des autorités locales est insuffisant pour assurer la régularité de la comptabilité communale : la confiance excessive que l'on a eu dans ces autorités devait amener un certain laisser-aller qui, à force d'être toléré, s'est généralisé.

D'autre part, le contrôle des autorités supérieures est d'autant plus inefficace qu'en principe une responsabilité répartie entre un aussi grand nombre de fonctionnaires devait être illusoire.

Enfin, un contrôle hâtif, devant porter en quelques semaines sur un nombre énorme de documents à examiner de très près, ne peut être ni détaillé, ni précis.

Les autorités supérieures essayeraient-elles de s'entourer, en cas de doute sur la régularité d'une seule pièce, de renseignements supplémentaires? Les administrateurs locaux sont trop bien placés pour ne pas arriver, soit à dissimuler les irrégularités, soit à amener de guerre lasse, les autorités supérieures à ne pas insister.

Tout au plus, celles-ci pourraient-elles porter leurs investigations sur quelques communes chaque année ; mais ce serait l'exception et elles se verraient accusées d'avoir été inspirées dans leur choix par des considérations étrangères au souci d'accomplir uniquement leur devoir légal.

La tutelle de la Députation permanente n'inspire pas, d'ailleurs, à tous, des sentiments de confiance absolue. Récemment, au cours d'une discussion au sein de la Société d'économie politique, de Belgique, un orateur qualifiait la Députation permanente « de corps essentiellement politique, qui, bien plus que le Gouvernement, subit l'influence des coteries locales et des antagonismes de partis ».

Cette appréciation mérite d'autant plus l'attention qu'elle émane d'un haut fonctionnaire d'un Département ministériel, professeur à l'université libre à Bruxelles.

Les autorités chargées du contrôle de la comptabilité communale ont, d'ailleurs, bien d'autres besognes qui sollicitent plus impérieusement leur attention; leur mission est trop complexe.

7. Il faudrait donc créer une institution spéciale et lui

donner une organisation qui lui laisserait le temps d'effectuer une vérification scrupuleuse.

Actuellement, le contrôle des autorités supérieures s'effectue globalement, momentanément, postérieurement au paiement des mandats et à la confection du compte : il est répressif.

A l'imitation du contrôle exercé sur la comptabilité de l'Etat et des Provinces, pourquoi ce contrôle ne serait-il pas détaillé, permanent, préalable au paiement des dépenses et, par conséquent, préventif? Autrement dit, il devrait s'exercer sur l'ordonnancement même des dépenses et avant le paiement de celles-ci.

Il est de l'essence du contrôle administratif d'être permanent, de se poursuivre continuellement, à mesure de l'avancement des opérations.

L'institution de notre Cour des comptes a fait ses preuves, son organisation et son fonctionnement n'ont donné lieu à aucune critique essentielle; aussi a-t-elle servi de modèle aux organisations préconisées à l'étranger, notamment en Suisse.

Il faudrait donc créer des Cours des comptes pour les communes ; une par province suffirait, ne lui donnât-on au début d'autre attribution que de revêtir, d'un visa préalable au paiement, les mandats ordonnancés par les autorités communales.

Les comptes resteraient soumis au contrôle tel qu'il est organisé actuellement ; les autorités seraient seulement assistées dans ce contrôle par une institution nouvelle, ayant une mission *technique* et pouvant agir avec l'indépendance que n'auront jamais, dans aucun pays, des institutions essentiellement politiques.

Dans cet ordre d'idées, on a pensé à concentrer dans un seul bureau des administrations provinciales, tous les services de comptabilité éparpillés actuellement : on a dû y renoncer, parce que ce n'était qu'un palliatif et que l'avantage espéré eut été annihilé par le trouble apporté à l'organisation traditionnelle.

La création d'un contrôle des mandats préalable au paiement ne rencontrerait, sans aucun doute, pas d'objections de la part des autorités chargées actuellement du contrôle de la comptabilité communale : aucune ne se croirait et ne serait dépouillée de ses attributions.

8. En installant les Cours des comptes provinciales auprès des administrations provinciales mêmes, on assurerait

un contrôle constant, scrupuleux et aussi efficace que celui auquel sont soumises les comptabilités de l'Etat et des Provinces ; on allégerait la besogne matérielle des administrations provinciales ; on simplifierait singulièrement les vérifications par la possibilité de consulter aisément les documents communaux reposant aux archives ou dans les dossiers des Gouvernements provinciaux et qui doivent être communiqués au Gouverneur ou à la Députation permanente : par le seul rapprochement de documents, on éviterait la multiplicité des copies de pièces si fréquente actuellement.

Si l'institution d'un contrôle préalable des mandats de payement émis sur les caisses communales n'est pas dans nos traditions, c'est probablement qu'elle n'aurait guère eu de raison d'être dans le passé.

En 1836 et pendant longtemps après, le ménage communal était simple et peu couteux : le contrôle financier instauré par la loi de 1836 pouvait suffire ou à peu près.

Il n'en est plus ainsi, et seule une Cour des comptes ou une institution analogue, permanente, indépendante et à l'abri des influences de la politique des partis, sera à même d'exercer le contrôle qu'exige le développement actuel des services communaux et de la comptabilité de ces services.

L'intervention des autorités qui ont le soin actuellement de ce contrôle, ne peut être que de pure forme, parce que ces autorités sont déjà surchargées de travail et que l'administration se complique et augmentera encore en étendue.

Les autorités communales et notamment les receveurs trouveraient dans cette innovation le très grand avantage de voir leur responsabilité dégagée et d'obtenir un guide sûr dans leur gestion.

Le payeur serait moralement la Cour des comptes, puisque le receveur communal ne pourrait plus se dessaisir d'aucun fonds sans son assentiment.

Ces autorités seraient soumises à une discipline qui fait défaut aujourd'hui.

9. Si on craignait d'innover trop brusquement et trop radicalement, on pourrait rendre facultatif le visa de la Cour des comptes provinciale : nul doute que les communes ne s'habituent promptement à solliciter le visa préalable des mandats de paiement, d'autant plus que leur abstention serait de nature à les mettre en suspicion vis-à-vis des autorités chargées de contrôler leurs comptes.

LES TAXES
DE PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Louis ANDRÉ**,
Avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

L'étude des taxes sur la plus-value immobilière présente, en Belgique, une recrudescence d'actualité à raison des tentatives qui ont été faites, pour les établir, dans plusieurs communes, notamment dans l'agglomération bruxelloise. Ces tentatives étaient inspirées, les unes simplement par l'intérêt fiscal, les autres par le désir d'enrayer la spéculation immobilière et la hausse des loyers qui en dérive. La question doit donc être examinée successivement au point de vue économique ou social et au point de vue fiscal.

*
* *

Le point de vue économique et social a donné lieu à des débats approfondis au Congrès des habitations ouvrières qui s'est tenu à Dusseldorf en 1902 ; les considérations qui ont été développées, à ce sujet, par les spécialistes allemands, fournissent la matière d'une comparaison des plus instructives pour la Belgique, et sans doute aussi pour les autres pays dont le système d'impôts se rapproche du nôtre.

La spéculation immobilière et, comme conséquence, la hausse artificielle du prix des terrains et, par suite, des loyers,

ont pris en Allemagne une extension particulièrement importante. Dans ce pays, en effet, d'abord à Berlin, puis dans la plupart des autres villes, il est arrivé qu'en suite de l'adoption d'un plan schématique de construction — blocs profonds et rues larges — et du principe, fort répandu, des ordonnances sur la bâtisse, d'après lequel la maison peut être aussi haute que large est la rue qu'elle borde, a surgi la grande maison de rapport, « la caserne de location », avec corps de bâtisse derrière et logements sur la cour; celle-ci est devenue la forme de construction usuelle non seulement dans l'intérieur des villes, comme partout ailleurs, mais aussi et surtout même sur les points de l'extrême périphérie récemment ouverts à la bâtisse. L'effet de ce système a été que, contrairement à la loi naturelle qui veut que les plus hauts prix soient ceux des terrains situés au cœur des villes, et que les prix aillent ensuite en décroissant jusqu'à la périphérie, l'érection de ces « casernes » a permis aux premiers acquéreurs des terrains excentriques de si considérables profits, qu'elle a servi de base pour l'évaluation des prix dans ces quartiers. Le « revenu de terrain à bâtir » a ainsi fait place au « revenu de casernement », qui est indépendant de la situation des immeubles. C'est cette plus-value artificielle que l'on a voulu enrayer au moyen des taxes qui nous occupent.

Mais alors se présenta immédiatement la question de savoir si les propriétaires ne feraient pas retomber ces taxes sur les locataires, au moyen d'une augmentation des loyers, ce qui eût été directement contraire au but poursuivi. La question n'est guère susceptible de doute, et la seule limite que l'on puisse assigner à cette translation de l'impôt se trouve dans les facultés des locataires, nécessairement limitées lorsqu'il s'agit d'habitations ouvrières. Cela revient à dire qu'il existe pour les loyers une « loi d'airain », en vertu de laquelle ceux-ci tendent à atteindre le maximum, et l'impôt retombe sur le locataire tant que ce résultat ne s'est pas produit. Aussi la conclusion des débats du Congrès de Dusseldorf fut-elle que le moyen proposé n'était pas admissible, mais qu'il fallait chercher le remède dans l'amélioration de l'impôt foncier et éventuellement des droits de mutation.

Pour bien saisir la portée de cette conclusion et en faire une application judicieuse à la Belgique, il est nécessaire de rappeler qu'en Allemagne l'impôt foncier tel que nous le possé-

dons, savoir l'impôt assis sur le revenu cadastral, n'existe pas, du moins d'une manière générale et comme impôt d'État. L'Allemagne possède un impôt sur le revenu réel, c'est-à-dire sur le produit des locations ou sur la valeur locative des terrains bâtis ou cultivés, mais les terrains incultes et non bâtis échappent à cet impôt. Quant aux droits sur les mutations immobilières, ils n'existent que dans des limites restreintes. On comprend combien ce système favorise l'accaparement des terrains à bâtir et la spéculation immobilière. C'est à cette situation que l'on entend remédier en préconisant d'une part l'établissement de droits de mutation analogues aux nôtres, d'autre part l'impôt sur la « valeur générale », c'est-à-dire sur tous les terrains même non bâtis et non cultivés, mais auxquels on attribuerait une valeur en rapport avec la situation générale immobilière. On voit que cet impôt n'est, en réalité, autre chose que notre impôt foncier, et que la « valeur générale » est ce que nous appelons « valeur cadastrale ». Et le rapporteur général au Congrès de Dusseldorf résumait la discussion en disant que, moyennant l'établissement de ces impôts, l'impôt spécial sur les terrains à bâtir, et spécialement l'impôt d'« accroissement de la rente» (taxe de plus-value), deviennent inutiles.

A plus forte raison doit-il en être ainsi en Belgique, où nous ne connaissons ni la « caserne de location », ni le plan schématique de construction, ni la spéculation foncière excessive dont se plaignent nos voisins de l'Est. Les maisons isolées et bourgeoises sont chez nous le type normal, du moins pour la classe moyenne. Quant à la classe ouvrière, s'il est vrai que dans les villes elle est entassée dans des logements étroits et plus ou moins malsains, encore ces logements n'ont-ils rien de commun avec la « caserne » allemande, et ne sont-ils pas une cause de renchérissement artificiel des terrains. C'est au centre des villes qu'ils existent, et, conformément à la loi naturelle rappelée ci-dessus, les habitations situées à la périphérie sont des habitations semi-rurales, et la valeur du sol y est moindre qu'au centre.

D'un autre côté, le moment où le transfert de l'impôt, du propriétaire sur le locataire, deviendra impossible parce que les facultés du locataire ne le permettront plus, est encore, heureusement, assez éloigné chez nous : la « loi d'airain » ne nous fait pas encore sentir ses effets. Il s'ensuit que par la

force même des choses, l'établissement de nouvelles charges sur la propriété, en Belgique, aurait pour conséquence de faire hausser les loyers, et par conséquent de hâter l'avènement de la « loi d'airain » au lieu de le reculer.

*
* *

Au point de vue fiscal, notre étude doit comporter tout d'abord l'examen du principe même de l'impôt sur la plus-value, c'est-à-dire de sa légitimité intrinsèque; ensuite celui de sa concordance avec l'ensemble de notre législation.

L'idée de taxer la plus-value adventice ou imméritée, *unverdienter Werthzuwachs, unearned increment*, part de ce principe que l'accroissement de valeur, qui est le fait de la collectivité, doit retourner à la collectivité sous forme d'impôt.

Mais si ce principe est juste en soi, il importe cependant de ne pas en exagérer la portée, et de n'attribuer à la collectivité que ce qui lui revient.

Or, la règle d'équité naturelle qui défend de s'enrichir aux dépens d'autrui ne doit pas s'entendre en ce sens que tout gain qui advient à un individu à l'occasion du fait d'un autre, fait naître au profit de ce dernier un droit légal ni même moral à en réclamer le bénéfice. Cela n'est vrai que si le gain du premier implique pour le second une perte ou une dépense. La véritable base de l'action *de in rem verso*, ce n'est pas le gain réalisé par l'un, c'est au contraire la perte éprouvée par l'autre. Le gain est si peu la cause originaire du droit, qu'il en forme au contraire la limite, en ce sens que celui qui a fait la dépense ne peut en réclamer le remboursement qu'à concurrence de ce dont l'autre se trouve enrichi.

Il ne suffit donc pas, pour que la collectivité puisse en équité réclamer le bénéfice d'une plus-value constatée dans les biens d'un particulier, du fait seul de cette constatation ; il ne suffit même pas que cette plus-value puisse être rattachée, comme à sa cause, à l'activité collective ; il faut de plus que la collectivité ait éprouvé une perte, fait une dépense, accompli un travail pour procurer cette plus-value; ce n'est qu'à cette condition que l'on peut dire que le particulier s'enrichit *à ses dépens :* le terme même est assez significatif.

Ainsi, par exemple, il est certain que l'une des causes du renchérissement actuel de toutes choses, si l'on en compare la

valeur à celle qu'elles avaient il y a cent ou deux cents ans, provient de la baisse de la valeur des métaux précieux ou de la diminution de leur force libératoire. Or, voilà évidemment un fait auquel la collectivité est demeurée étrangère, du moins si l'on entend par collectivité un Etat ou une commune déterminés. La production plus abondante des métaux précieux peut être due aux concessionnaires de mines, aux Etats qui ont octroyé les concessions, etc. ; mais en quoi est-elle due à notre État ou à notre commune ?

De même, la mise en valeur de nos richesses nationales, le développement de notre industrie ou de notre agriculture, peuvent être le résultat d'événements qui se passent à l'étranger, tels que l'ouverture de nouvelles voies de communication, la création de ports, des inventions ou découvertes, des guerres, des grèves, etc. A quel titre, encore une fois, notre Etat ou notre commune prétendraient-ils s'en attribuer le mérite et le bénéfice ?

Ces exemples provoquent encore une autre réflexion. Ce n'est pas seulement la valeur immobilière qui peut être influencée par des événements auxquels le propriétaire est resté étranger, et qui sont attribuables soit à la collectivité, soit à des tiers, soit à des circonstances fortuites. Le même fait peut se produire pour les valeurs mobilières de toute nature. Et dès lors, comme le faisait justement remarquer le rapporteur du Congrès de Dusseldorf, « un impôt d'accroissement de la rente doit paraître inadmissible aussi longtemps qu'on n'aura pas imposé les autres profits basés sur les conjonctures (*Konjunkturen Gewinne, chance gains*). »

Au surplus, si la collectivité prétend s'attribuer le mérite et le bénéfice de la plus-value, par cela seul que celle-ci existe et indépendamment de toute dépense de sa part, la logique et l'équité l'obligent à assumer également les conséquences de toute moins-value qui vient à se produire, tout au moins quand la cause n'en peut être rapportée à un événement précis auquel la collectivité est étrangère. Or, c'est là une conséquence que personne n'admettra.

La conclusion que nous tirons de cet exposé est que, dans un système d'impôt assis, comme le nôtre, sur le revenu des biens-fonds, revenu déterminé d'après la « valeur générale » de ceux-ci et soumis à des revisions périodiques, la plus-value adventice que les biens acquièrent par suite de circonstances

extrinsèques ou fortuites se trouve frappée de l'impôt par le fait même, et il n'y a pas lieu de la grever d'un impôt spécial. Cette conclusion est conforme à celle du rapporteur au Congrès de Dusseldorf.

C'est seulement lorsqu'une plus-value spéciale résulte *directement* d'une dépense faite par la collectivité (ouverture d'une rue, création d'un établissement public, etc.), que celle-ci peut, en vertu de l'action *de in rem verso*, réclamer à celui qui bénéficie de cette plus-value une juste compensation.

Mais, rappelons-le, cette compensation trouve sa raison d'être primordiale et sa justification, non pas dans le bénéfice que le particulier réalise, mais dans la dépense que la collectivité a supportée. C'est, comme le disait l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, dont nous parlerons ci-après, une *indemnité :* or, qui dit indemnité, dit dommage, perte ou dépense. En principe, donc, le droit de la collectivité contre le particulier se limite au montant de la dépense qu'elle a faite, quel que soit le bénéfice du particulier. Là se trouvent à la fois la justification et la limite de la légitimité des taxes dites de *remboursement.*

Cela posé, les taxes de plus-value sont-elles en harmonie avec les règles générales de notre droit public et administratif ?

Un axiome fondamental en matière d'impôts, dont notre Cour de cassation a fait maintes applications aux taxes communales directes, c'est que l'*imposition directe foncière ne suppose comme matière imposable qu'une portion du revenu.* D'où l'on a, non sans quelque raison, déduit cette conséquence, que l'impôt qui s'empare d'une partie du capital doit être considéré comme contraire à l'article 11 de la Constitution, qui proclame que la propriété est inviolable, sauf le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste indemnité : car l'impôt sur le capital constitue une expropriation sans indemnité.

Les précédents législatifs interdisent d'ailleurs aux communes d'établir des taxes de ce genre.

Si les communes jouissent de l'autonomie en matière financière, et si elles peuvent établir comme elles l'entendent l'assiette de leurs impôts, tant directs qu'indirects, cette liberté trouve cependant une limite dans la Constitution et les lois générales, auxquelles les communes sont soumises comme

tout le monde — chose qu'elles oublient trop souvent —. Dès lors, il ne peut pas être permis à une commune de troubler, par son système de taxes, l'équilibre général des lois, en établissant chez elle des impôts que le législateur a entendu proscrire. (Cass., 29 mai 1899. Pas., 1899, I, 272.)

Or, il est aisé de démontrer que le législateur a voulu interdire les taxes de plus-value en instituant l'expropriation par zônes.

Comme on le sait, le principe du paiement, par les particuliers, d'indemnités de plus-value se trouvait inscrit dans l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçu : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi (ouverture d'un canal de navigation, perfectionnement de la navigation d'une rivière, ouverture d'une grande route, construction d'un pont, dessèchement d'un marais), lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité, qui pourra s'élever jusqu'à la hauteur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet. »

Ces dispositions qui, même en France, ont été d'une application presque nulle, sont-elles encore en vigueur en Belgique? N'ont-elles pas été abrogées par la Constitution? La question est controversée; mais ce qui est certain, c'est que des lois postérieures, dont l'objet était d'appliquer le principe, ont été expressément abrogées pour des motiffs qui attaquent le principe même. Nous résumons ici une brochure extrêmement intéressante publiée par M. De Vadder, avocat à la Cour de Bruxelles (1).

Une loi du 26 juin 1842, décrétant la construction d'un canal de Selzaete à la mer du Nord, et trois autres, respectivement du 27 septembre 1842, du 10 février 1843 et du 6 avril

(1) *Les taxes communales de plus-value immobilière*; Bruxelles, 1908. Veuve Larcier.

1845, concernant la canalisation de la Campine, stipulaient que les propriétés privées situées de part et d'autre de ces canaux seraient tenues d'intervenir dans les frais de leur établissement.

Mais ces lois ne purent être exécutées. De nombreuses réclamations émanant de la députation permanente du Limbourg, de divers conseils communaux, de plusieurs centaines de propriétaires, s'élevèrent en vue d'obtenir la modération ou l'exemption de la contribution. Les uns faisaient valoir que l'établissement d'un canal ne leur avait procuré aucun avantage ; les autres, qu'il leur avait même causé préjudice, soit en provoquant l'ensablement de leurs terres, soit en rendant leurs propriétés humides et marécageuses, soit en soumettant leurs habitations ou leurs étables à des inondations, soit en coupant en deux leur exploitation, soit en augmentant leurs frais de culture par l'obligation de faire des détours et de gravir les rampes des ponts.

Le gouvernement fut d'abord amené à faire ajourner la mise à exécution de ces lois.

Une commission fut nommée par arrêté royal du 11 septembre 1845 ; cette commission fut unanime à reconnaître que ces lois étaient inexécutables ; elles furent abrogées le 3 mars 1859.

Toutefois le législateur a cherché à organiser, au profit des communes, une autre institution, en vue de leur assurer, dans une mesure équitable, le profit de la plus-value que leurs travaux procureraient aux propriétés riveraines : c'est l'expropriation par zones, dont M. Delhoungne justifiait ainsi le principe dans son rapport à la Chambre des représentants : « En étendant le cercle de l'expropriation, on la rend moins onéreuse pour les villes. L'expérience a prouvé que les grands travaux de voirie produisent en général une plus-value des propriétés riveraines. La revente des zones emprises fait profiter la commune de la plus-value immédiate résultant des travaux qu'elle exécute et qu'elle paye. Or, sans cette compensation qui couvre en partie au moins la dépense, il est impossible que les finances des villes puissent jamais faire face à la masse des travaux que leur assainissement commande. Il n'existe aucun motif, ni de justice, ni d'équité, d'enrichir les propriétaires en leur laissant le bénéfice de cette plus-value, qui est le fruit des sacrifices faits par la généralité. On leur

imposerait de ce chef la charge d'une indemnité, que rien ne serait plus rationnel et plus légitime. La loi du 16 septembre 1807 consacrait ce dernier système d'une manière générale pour tous les travaux publics, généraux, départementaux, communaux... Mais ce système qui, pratiqué avec quelque rigueur, aboutirait en réalité à l'expropriation par zônes, devait et devra toujours échouer dans l'exécution, parce que la plus-value, qui est incertaine, mobile, aléatoire, échappe à une estimation immédiate. Vous le voyez, on est ramené par la force des choses au mode d'expropriation par zônes, qui est plus simple, plus expéditif et plus puissant dans l'exécution, sans être moins juste en principe. »

La jurisprudence administrative est fixée en ce sens, qu'en présence de la loi sur l'expropriation par zônes, l'établissement par les communes de taxes de plus-value ne peut être autorisé. Une circulaire du ministère de l'intérieur et de l'instruction publique, du 21 février 1895, s'exprime comme suit : « En présence de l'article 11 de la Constitution, le principe des impositions fondées uniquement sur la plus-value, a toujours été considéré comme inadmissible. Pour obtenir la plus-value des terrains dans le rayon assaini ou amélioré par un ensemble de travaux, la commune doit recourir à l'expropriation par zônes dans les conditions déterminées par les lois des 1er juillet 1858 et 15 novembre 1867. »

Notre conclusion est que les seuls moyens légaux dont la commune dispose pour s'indemniser à charge des particuliers des dépenses qu'elle fait pour l'amélioration de la voirie sont l'expropriation par zônes et les taxes indirectes de remboursement.

---

5 Bienfaisance.

L'ASSISTANCE PAR LE TRAVAIL

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Ch. DE QUÉKER**

Directeur de l'Assistance publique de la Ville de Bruxelles
et Secrétaire général de l'Œuvre de l'Assistance par le Travail.

Depuis un certain nombre d'années déjà, la charité privée a mis en pratique, dans presque tous les pays, le système de l'assistance par le travail. Les philanthropes paraissent être unanimement d'accord, actuellement, pour reconnaître la supériorité de l'assistance par le travail sur le système de l'aumône pure et simple, non seulement au point de vue de la pratique-même de l'assistance, qui a pour but primordial de venir en aide à la pauvreté, sans pousser à l'extension du paupérisme, mais également au point de vue de la culture morale de l'indigent.

Tout le monde admet aujourdhui que si l'aumône pure et simple ravale le pauvre à ses propres yeux et tend à le pousser dans le chemin trop facile de la mendicité, le travail le soutient et le relève. Aussi, les philanthropes n'ont-ils pas hésité à créer, peu à peu, dans tous les pays, des ateliers, des ouvroirs, des maisons du travail, des colonies ouvrières, où les malheureux, qui sont, soit simplement sans besogne, soit sans travail et sans gîte, peuvent se rendre et obtenir l'assistance nécessaire. en attendant leur replacement, moyennant une contre-prestation en travail, adapté à leurs capacités physiques et professionnelles.

En Allemagne, l'institution des *Natural-Verpflegungs-Stationen*, *Herberge zur Heimath*, et des *Colonies ouvrières*, s'est

répandue sur tout le territoire de l'Empire depuis environ 25 ans. En France et en Suisse, des organisations analogues comptent une existence déjà longue. En Angleterre, celle de l'*Armée du Salut* est suffisamment connue de tout le monde, pour que nous ne nous attardions pas à la décrire. On peut dire qu'il n'est pas un pays de l'Europe occidentale qui n'ait vu naître quelque tentative de l'espèce, et l'histoire de ces efforts est évidemment trop étendue pour être résumée dans ce simple aperçu, quelqu'intéressante qu'elle soit et quelqu'instructive que soit l'expérience qu'elle montre.

Les plus grandes difficultés, qu'ont rencontrées les initiateurs privés de l'assistance par le travail, sont de trois espèces :

1° Trouver, pour les chômeurs, une occupation adéquate à leurs capacités;

2° Trouver des travaux qui puissent être exécutés par eux, sans diminuer la somme de travail disponible des ouvriers non chômeurs ;

3e Organiser l'assistance par le travail de telle manière, que l'assisté conserve le stimulant nécessaire pour rechercher toujours le travail normal.

On comprendra d'emblée que, lors d'une crise et même en temps normal, les ouvriers les plus âgés, les plus faibles et les moins aptes professionnellement, sont toujours ceux qui perdent les premiers leurs places. Ce sont donc ces éléments inférieurs de la classe ouvrière qu'il s'agira d'aider par un travail approprié; en d'autres termes, c'est dire que peu de travaux conviendront à cet ensemble de chômeurs.

Ces travaux devront être simples, peu fatigants et ne nécessitant pas un apprentissage compliqué. Pour ce qui concerne ce genre de travaux, il est bien certain que, quels qu'ils soient, ils diminueront toujours, d'une certaine somme, l'ensemble du travail disponible, en un lieu et à un moment donnés, à moins de pouvoir introduire, soit momentanément, soit en permanence, une occupation jusque là inconnue ou non pratiquée dans la localité.

On peut aussi, en une localité donnée, diminuer l'intensité de la crise de chômage, c'est-à-dire l'éparpiller sur une période plus longue, en faisant, par exemple, exécuter, à un moment donné, des travaux qui étaient destinés à n'être exécutés que plus tard. Mais il va de soi que, lorsque ce « plus tard » arrivera, les dits travaux exécutés viendront à manquer et que, si l'on

n'a pu escompter raisonnablement, à ce dernier moment, une provision de nouveaux travaux, on n'aura rien fait que déplacer le besoin.

Quant aux conditions dans lesquelles il faut organiser l'assistance par le travail pour ne pas amener l'assisté à se complaire dans sa situation, c'est peut-être la pierre d'achoppement la plus considérable qu'aient rencontrée les organisateurs privés de l'assistance par le travail. Nous y reviendrons plus tard.

Depuis quelques années, après que les œuvres privées eurent dessiné le mouvement de l'assistance par le travail, un certain nombre d'autorités publiques, dans le but de lui donner une intensité plus grande et de lui faire réaliser plus de bien, ont voulu l'appliquer sous leur propre surveillance et la rémunérer de leurs deniers.

Nous avions d'abord pensé pouvoir exposer au Congrès, non seulement ce qui avait été fait, depuis un temps déjà assez long, par les œuvres privées, mais également les résultats pratiques obtenus par les administrations publiques. A cet effet, nous nous étions adressé aux principales de ces administrations, différents pays d'Europe, et nous avions obtenu d'elles un très grand nombre de renseignements, dont on verra l'énumération dans la liste suivante :

Belgique.

Anvers : Renseignements officiels divers.

Gand : Rapport : Ville de Gand. Bureau de bienfaisance. Rapport sur l'exercice 1899.

Liége : Renseignements officiels divers et rapports :

Société liégeoise d'Assistance par le travail. Rapports sur les exercices 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 1905 et 1908.

Bruxelles : Rapports annuels de l'Œuvre de l'Assistance du travail, 1903 à 1909.

Allemagne.

Berlin : Renseignements officiels divers.

Aix-la-Chapelle. Renseignements officiels divers et tableaux : Notstandsarbeiten, 1908-1909.

Altona : Renseignements officiels divers.

Breslau : Renseignements officiels divers.

Cassel : Renseignements officiels divers.

Charlottenbourg : Renseignements officiels divers et rapport : Städtischer Arbeitsnachweis Chalottenbourg. XI. Jahresbericht über des Geschäftsjahr vom 1. April 1908 bis 31 März 1909.

Chemnitz : Renseignements officiels divers et tableau : Zusammenstellung der Aufgabe für Beschäftigung von Arbeitslosen in den Wintermonaten 1908-1909, und Verteilung derselben auf die betreffenden Ausführungen und den Reservefonds.

Cologne : Rapport : Bericht über die im Winter 1908-1909, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von der Stadtgemeinde Cöln getroffenen Massnahmen. Erstattet vom Beigeordneten Dr. Fuchs unter Benützung der vom statistischen Amts der Stadt Cöln ermittelten Zahlen.

Crefeld : Renseignements officiels divers. Grundsätze über Beschäftigung von Arbeitlosen. Beschluss der vereinigten Bau- und Finanzkommission vom 16. November 1908. Bericht über die Beschäftigung von Arbeitslosen im Rechnungsjahr 1908 in der Stadt Crefeld.

Dantzig : Renseignements officiels divers.

Düsseldorf : Renseignements officiels divers et rapport : Stadt Düsseldorf-Verwaltungsbericht 1908.

Elberfeld : Jahresbericht des städtischen Arbeits- und Wohnungsnachweis in Elberfeld für das Geschäftsjahr 1907-1908 und 1908-1909 mit Anhang : Die Notstandsarbeiten im Winter 1907-1908 und 1908-1909 und die Arbeitslosenzählung vom 1. Februar 1908.

Essen : Renseignements officiels divers et rapport : Beiträge zur Statistik der Stadt Essen. Im Auftrage des Oberbürgermeisters herausgegeben durch das Statistiche Amt, N° 1. Die Arbeitslosigkeit in der Stadt Essen im Winter 1900-1901 und die städtische Arbeitslosen-Beschäftigung.

Francfort : Magistratssitzung vom 14. November 1902.
Magistratssitzung vom 21. September 1909.

Hambourg : Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Erwiderung, betreffend Vorkehrungen gegen drohende Arbeitslosigkeit.

Hamm : Renseignements officiels divers.

Hannovre : Renseignements officiels divers.

Kiel : Renseignements officiels divers.

Königsberg : Renseignements officiels divers.

Magdebourg : Renseignements officiels divers et rapports : Mitteilungen des statistischen Amts der Stadt Magdeburg. Nr. 19. Die Bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung. Im Auftrage des Magistrats der Stadt Magdeburg bearbeitet von Prof. Dr. Otto Landsberg, Direktor des statistischen Amts der Stadt Magdeburg.

Sonderabdruck aus dem Verwaltungsbericht der Stadt Magdeburg für 1908-1909. Städtische Winterarbeiten 1908-1909.

Der Magistrat der Stadt Magdeburg. Journ. Nr 1760-VI, Bericht über die Ergebnisse der Notstandsarbeiten im Anfang des Jahres 1908.

Mannheim : Rapports : Stadtgemeinde Mannheim. Einladung zur Beratung und Beschlussfassung des Bürgerausschusses über die Vorlage « Festsetzung der Löhne für die Arbeitslosen. »

Zur Sitzung vom 3. Dezember 1901. « Beschäftigung von Arbeitslosen im Winter 1901-1902 ».

Mayence : Bericht über die Arbeitslosenfürsorge der Stadt Mainz im Winter 1908-1909.

Entwurf betreffend : Arbeitslosen-Unterstützung.

Munich : Renseignements officiels divers.

Nuremberg : Renseignements officiels divers et rapports : Vorschriften über die Schaffung eines Frauen-Ausschusses des städtischen Arbeitsamtes nach dem Beschluss des Magistrates vom 25. Mai 1909. Vorschriften über einer Hermittelungs-Sammelstelle für städtische Arbeiter innerhalb des Städtischen Arbeitsamtes, nach dem Beschluss des Magistrats vom 25. Mai 1909.

Satzung für das Städtische Arbeitsamt in Nürnberg. (Nach dem Beschlüssen des Magistrats vom 14. u. 25. Mai 1909 und 1. Juni 1909.)

Geschäftsordnung für das städtische Arbeitsamt in Nürnberg. (Nach den Beschlüssen des Magistrats vom 14. u. 25. Mai 1909, 1. Juni 1909 und 2. Juli 1909.)

Stettin : Renseignements officiels divers.

Strasbourg : Rapport : Die Arbeitslosenversicherung der Stadt Strassburg im Jahre 1908.

Stuttgart : Renseignements officiels divers.
Wiesbaden : Renseignements officiels divers.

Angleterre.

Unemployed Workmen Act, 1905 (5 Edw. 7. Ch. 18).
A guide to the Administration of the unemployed workmen act, 1905.

Londres : Third report upon the work of the central (unemployed) body from 1st. July 1907 fo 30 th. June 1909.
Report on agencies and methods for dealing with the unemployed.

Birmingham : Report upon the proceedings of the Distress Committee from November 1906 to June 1907.
Report upon the proceedings of the Distress Committee from November 1907 to June 1908 and for 1908-1909.

Bradford : First annual report, 24th October 1905. September 30th 1906.
Second annual report from 1st October 1906. September 30th 1907.

Bristol : Renseignements officiels divers.

Brighton : Report of the Labour bureau subcommittee 1908-1909,

Edimbourg : Report by Distress Committee for Year from 16th May 1907 to 15th May 1908.
Report by Distress Committee for Year from 16th May 1908 to 15th May 1909.

Glasgow : Report of the Distress Committee of the Burgh of Glasgow for the Year ended 15th May 1909.

Hull : Minutes of the proceedings of the Distress Committee, 9th September 1909.

Leicester : Rapport, id., id.

Manchester : Fourth annual report of the Distress Committee appointed by the City Council under the provisions of the « Unemployed Workmen Act, 1905 ». 1908-1909.

Norwich : Renseignements officiels et « Report and Balance sheet to June 9th. 1909 ».

Plymouth : Municipal Year 1908-1909. Report of the Distress Committee, to March 31st. 1909.

Sheffield : Report of the Distress Committee for the Year ended 25th March 1909.

Autriche-Hongrie.

Vienne : Vorschriften für die Armenpflege der Gemeinde Wien.

Blätter für das Armenwesen der Stadt Wien : VIII. Jahrgang Nr. 89, 93, 95.

Budapesth : Renseignements officiels divers.

Brünn : Thätigkeitsbericht der Städt. Arbeitsvermittlungsamtes in Brünn für die Zeit vom 1. April bis Ende December 1901 erstattet vom Ausschusse des städt. Arbeitsvermittlungsamtes in Brünn.

Regiearbeiten für die Zeit vom 1. Januar bis Ende Dezember 1902, 1905, 1906, 1907, 1908.

Prague : Ustav Kral. hlav. mestra prahy pro vseobecné bezplatné sprostredkovani sluzby à Prace V roce 1907. Idem, V roce 1906.

Ustav Prace kral. hlav. mestra prahy V roce 1908.

France.

Paris : Renseignements officiels divers.

L'Assistance par le travail, par E. Cormons, Paris. Rousseau. 1910.

Le Havre : Assistance par le travail du Havre. Exercice du 1er septembre 1907 au 31 août 1908. Compte-rendu par le Conseil d'admistration.

Lille : Rapports de l'Assistance par le travail.

Lyon : Renseignements officiels divers.

Marseille : L'Assistance par le Travail de Marseille. Compte-rendu général du 18e exercice (1908) présenté par M. le Docteur Billon, secrétaire général.

Compte-rendu des quatre sections par les Vice-Présidents.

Nancy : Œuvre nancéienne d'Assistance par le travail. Statuts de l'Œuvre. Compte rendu de l'exercice 1896. Annexes.

Œuvre nancéienne d'Assistance par le travail. 13e exercice. (Nancy, le 25 juin 1908.)

Nantes : Renseignements officiels divers.

Nice : Assistance par le travail de Nice.

Assistance par le travail de Nice. Rapport du Conseil d'administration sur l'exercice 1908.

Rouen : Assistance par le travail de Rouen. (Association

reconnue d'utilité publique par décret du 14 novembre 1908.) Rapport sur l'année 1908.

Toulon : Renseignements officiels divers.

Italie.

Rome : Renseignements officiels divers.

Florence : Renseignements officiels divers.

Gênes : Renseignements officiels divers.

Milan : Renseignements officiels divers.

Venise : Statuto della Sociéta di Prévidenza per gli operai disoccupati in Venezia.

Pays-Bas.

La Haye : Verslag van het algemeen Comité ter bestrijding van de gevolgen der werkloosheid te 's-Gravenhage. 1908-1909.

Amsterdam : Jaarverslag der Amsterdamsche Protestantsche Vereeniging tot poging van werkverschaffing ten behoeve van werkloozen, 1907.

15e Jaarverslag der Amsterdamsche Protestantsche Vereeniging tot poging van werkverschaffing ten behoeve van werkloozen, 1908.

16e Jaarverslag der Amsterdamsche Protestantsche Werkverschaffing, 1909.

Verslag van de Commissie ten behoeve der Werkloozen, 1908-1909.

Société belge de Bienfaisance d'Amsterdam. Fondée le 14 novembre 1895, reconnue par arrêté royal du 5 juin 1896. Rapport annuel du 20 décembre 1909.

Utrecht : 15e Jaarverslag, 1907-1908. Comité voor werkverschaffing, opgericht in 1893.

16e Jaarverslag, 1908-1909. Comité voor werkverschaffing, opgericht in 1908-1909.

Roumanie.

Bucharest : Renseignements officiels divers.

Russie.

Helsingfors : Ekonomiska samfundet. Finland. Föredrag och förhandlingar. Band III, Häfte 5.

Helsingin kunnan Työnvälitystoimiston Vuosikertomus Vuodelta, 1906, 1907, 1908.

Helsingfors kommunala Arbetsförmedlingsbyras Arsberättelse för Ar 1906, 1907, 1908.

Moscou : Rapports officiels divers.

Les bureaux de l'assistance communale de la ville de Moscou, par W. Querrier, membre du Conseil de ville.

Varsovie : Renseignements officiels divers.

Suède-Norwège-Danemark.

Copenhague : Renseignements officiels divers.

Christiania : Om arbetsförmedling för lärlingar och mindera-riga föredrag vid sveriges handtverksorganisations arsmöte I Stockholm 1909.

Gothembourg : Berättelse angaende Göteborgs arbetsförmedlingranstalt jämte statistisk iversikt rörande verksamheten under ar 1908.

Suisse.

Bâle : Ratschlag über die Massregeln zur Fürsorge für die Arbeitslosen nebst Gesetzesentwürfen betreffend : I. Errichtung einer staatlichen Versicherungsanstalt für Arbeitslosen ; II. Unterstützung privater Arbeitslosenkassen. (12. 9. 1907). Id. 14. 1. 1909. Id. 8. 7. 1909.

Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt. Ausstellung im Mailand 1906. Zur Eröffnung des Simplon-Tunnels.

Zürich : Weisung des Stadtrates an den Grossen Stadtrat betreffend Regiearbeiten des Tiefbauamtes.

Il n'est incontestablement pas possible de résumer en un rapport succint toutes les données que nous possédons à ce sujet. L'étude de celles-ci nous a montré que ce travail, d'une ampleur relativement considérable, s'impose à notre activité. Nous avons donc le dessein de publier pareil ouvrage, dès que nos loisirs nous le permettront. En attendant, exposons ici

quelques considérations et quelques conclusions, qui pourront peut-être servir de fil conducteur pour une première discussion sur cette matière, en un Congrès international des Sciences administratives.

1. Dans aucun pays, sauf en Angleterre, l'assistance par le travail n'a été organisée ni imposée aux autorités publiques, systématiquement, par une loi générale.

2. Dans la plupart des grands pays, cette assistance a été tentée par les principales municipalités.

3. Elle a amené cette conclusion générale : que le fait de procurer de la besogne dite « de crise » ou de chômage (*distress works*, *Nothstands-Arbeiten*, *werkverschaffing*, etc.), ne peut être considéré par les autorités publiques que comme un expédient, destiné à traverser la crise, particulièrement aiguë et dangereuse, d'un chômage presque général.

4. En décrétant pareil travail, la première chose à considérer est la *durée probable de la crise de chômage*. Il faut aussi voir si, à l'issue prévue de la dite crise, on ne risque pas d'en provoquer une seconde, en l'absence des travaux publics, qui devraient être exécutés *normalement* à cette date.

Le *coût probable des travaux* : il faut tenir compte de ce fait que l'effet utile des chômeurs, ainsi employés à des travaux publics, doit être évalué comme oscillant entre 1/3 et 2/3 d'un travail normalement exécuté, soit en régie, soit par des entrepreneurs.

6. Pour ce qui concerne la question des salaires, deux points de vue sont à considérer : *a*) celui des autorités qui pensent qu'il faut payer le salaire normal de la profession à laquelle appartiennent les travaux exécutés, même aux chômeurs qui ne sont aptes qu'à remplir, par exemple, un tiers de la besogne normale, et ce parce qu'il ne faut pas habituer les ouvriers à travailler en dessous du minimum de salaire admis dans la localité.

b) L'autre point de vue est celui des personnes qui pensent que, dans les travaux de l'espèce, il ne faut jamais payer que des salaires inférieurs aux salaires normaux, de manière à pousser l'inoccupé à abandonner le plus tôt possible cette besogne de pis-aller. Il est, en effet, évident que les ouvriers sans travail, qui reçoivent le salaire plein de leur profession, alors qu'il leur est impossible de fournir plus du tiers de l'effet

utile de l'ouvrier normal, ne s'empresserait pas (et qui pourrait les en blâmer?) d'abandonner cette bonne aubaine.

Comme on le voit, les deux points de vue peuvent donner lieu à de longues discussions.

7. En ce qui concerne l'assistance par le travail, organisée par les autorités publiques, sous la forme de colonies ouvrières extra-urbaines, l'expérience a prouvé qu'elle coûte généralement beaucoup trop cher, pour pouvoir être maintenue pendant longtemps, et il est alors regrettable de voir les frais de premier établissement dépensés en pure perte, lorsqu'il faut liquider l'institution. On pense, en règle générale, qu'il faut abandonner la direction de pareilles entreprises à l'initiative privée, là où elle se manifeste, et qu'il faut, au besoin, la provoquer, là où elle n'existe pas, par tous les moyens et par tous les encouragements dont dispose l'autorité publique. Les charges de ces établissements paraissent même trop lourdes à porter par l'initiative privée seule. Il serait donc à conseiller à l'autorité publique d'en supporter une notable partie, en échange d'un contrôle adéquat, et d'en laisser la direction la plus immédiate à l'initiative privée, dont le dévouement et l'esprit d'invention sont si nécessaires à la réussite de pareille entreprise, extrêmement compliquée parfois.

8. Une troisième forme de l'assistance par le travail est la création de bureaux de placement (*labour bureaux* ou *exchanges*, *Arbeitsnachweise*, *werkbeurzen*, *bourses du travail*, etc.). Cette forme de l'assistance par le travail est plutôt préventive que curative. Elle équilibre, en un lieu et en un temps donnés, le marché normal entre l'offre et la demande de travail. Il va de soi qu'elle est impuissante, en temps de crise, à procurer un travail qui n'existerait pas sur place, mais elle peut rendre, d'une manière intelligente, le travail plus mobile, soit par la migration des ouvriers à l'intérieur du pays, soit même par l'émigration. Les autorités publiques qui se sont occupées de cette question, sauf quelques rares exceptions, n'ont eu qu'à s'en louer. Ici encore il serait à conseiller aux autorités publiques de ne pas renfermer cette institution dans des règles uniquement et étroitement administratives et de faire appel, tout au moins pour le contrôle des opérations, aux principaux intéressés, c'est-à-dire aux délégués des employeurs et des employés, ne fut-ce que pour inspirer à leurs mandants plus de confiance en l'institution.

8. Si l'administration peut trouver dans le public des ressources volontaires pour des organisations de l'espèce, elle aurait grand tort de les refuser. Mais si ces ressources ne se produisent pas, il est rationnel que les municipalités, les autorités de district, d'arrondissement, de canton, etc., les prennent à leur charge. Comme corollaire de cette intervention, les services de ces institutions devraient être absolument gratuits pour tous les intéressés.

Ch. De Quéker.

FORMES LÉGALES DE LA BIENFAISANCE EN ITALIE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Camille PLATNER**

Avocat,
Secrétaire du Service municipal de l'assistance publique à Milan.

Municipes, provinces (1) et autres corps constitués sont actuellement, en Italie, obligés à quatre formes principales de bienfaisance : entretien des enfants trouvés, assistance domiciliaire; en cas d'urgence, hospitalisation des malades indigents; entretien des aliénés indigents; entretien des incapables.

I. — *Entretien des enfants trouvés.*

En attendant une loi, dès longtemps promise, sur l'entretien des enfants trouvés, les décrets royaux déterminent, à la suite d'accords pris entre les conseils généraux et le Conseil d'Etat, la proportion des frais retombant de ce chef à la charge des communes et à celle des provinces. (Art. 320 du texte unique de la loi municipale et provinciale, publié par décret royal du 21 mai 1908, n° 269.)

L'enfant trouvé est, proprement, le nouveau-né abandonné ou laissé dans un état comparable à l'abandon par des parents inconnus en fait, ou simplement en droit. L'administration

1) Les provinces sont des circonscriptions d'importance variable. Chacune d'elles a son budget particulier et une administration autonome, confiée à un conseil électif. Il y a soixante-neuf provinces en Italie.

tend à restreindre le sens du mot : elle ne l'applique pas aux enfants légitimes, ou naturels reconnus, dont les parents sont incapables de faire des frais. Ceux-là, selon le droit italien, ne tombent pas, à la rigueur, sous la tutelle de la charité légale. Toutefois l'article 6, paragraphe c, de la loi du 18 juillet 1904, n° 390, sur les commissions provinciales d'assistance et bienfaisance publiques, ordonne aux dites commissions de veiller à ce qu'un tiers au moins des rentes des institutions charitables dont les aumônes n'ont pas de but strictement déterminé, soit affecté à l'assistance des enfants pauvres ne pouvant être secourus comme enfants trouvés, en entendant par là, très spécialement les rejetons légitimes ou reconnus de parents indigents. La jurisprudence tend en outre à donner une sanction légale à l'obligation morale d'aider à l'entretien du nourrisson, en reconnaissant à la municipalité qui a offert des secours pendant la période de l'allaitement le droit de se faire rembourser par celle dont les parents de l'assisté sont originaires. Ce droit ne peut être invoqué contre une province.

On détermine d'après le lieu de la naissance de celui de l'abandon de l'enfant trouvé la province qui doit le secourir. L'aide en aliments, vêtements, médecines lui est donnée dans un des hospices (*brefotrofi*) spécialement ouverts à cette fin. Il y est remis aux soins d'une nourrice. Souvent, aussi, il est confié à une famille ou à des personnes qui se chargent de sa garde pendant quelque temps, en échange d'une légère rétribution. En pareil cas, l'hospice et l'autorité municipale de qui dépend sa nouvelle résidence sont tenus de veiller sur son bien-être.

L'Italie ne possédant pas de loi qui unifie le service d'assistance des enfants trouvés, n'a pas de norme unique pour la limite d'âge à laquelle doit s'étendre cette assistance. Elle varie selon les provinces, conformément aux mesures législatives appliquées dans les diverses régions avant l'unification administrative du royaume. En général, elle demeure en deçà de 21 ans.

II. — *Assistance des malades indigents.*

Les lois italiennes en faveur des malades pauvres concernent : *a*) les soins à donner à domicile ; *b*) l'hospitalisation du malade dans les cas d'urgence.

Naturellement, l'une et l'autre formes d'assistance sont dues même aux tout nouveaux venus, voire aux étrangers de passage dans une commune.

a) Toute municipalité est tenue de pourvoir à l'assistance médicale, chirurgicale, obstétrique gratuite des pauvres de tout son territoire, en désignant et payant à cet effet un ou, si la population est nombreuse, plusieurs médecins ou chirurgiens, une ou plusieurs sages-femmes. (Art. 24 du texte unique des lois sanitaires, publié par décret royal du 1er juillet 1907, n° 636.)

Les malades pauvres ont droit à la gratuité de tous les soins et de tous les objets nécessaires à leur traitement : médecines, bandages, compresses, etc. (Art. 36 du même texte unique.)

Les municipalités ne peuvent en aucun cas, c'est-à-dire pas même lorsque les malades soignés par leurs fonctionnaires appartiennent à d'autres communes, réclamer le remboursement de leurs frais.

b) En cas d'urgence, la loi autorise le maire et le représentant de l'autorité centrale à imposer l'hospitalisation immédiate de malades, de blessés ou de parturientes même, au besoin, dans des établissements relevant de municipalités autres que celle d'où émane leur ordre. (Art. 79 de la loi du 17 juillet 1890, n° 6972, sur les institutions publiques de bienfaisance.)

Point n'est besoin, pour justifier l'urgence, que le malade soit en danger de mort; il suffit que sa maladie soit grave et impossible ou très difficile à soigner, faute de moyens ou d'aide familiale, ailleurs que dans un établissement public.

Dans les conditions indiquées ci-dessus, l'étranger est secouru aux mêmes titres que l'indigène.

Quand l'aide immédiate a été accordée à un Italien, la commune où l'assisté a droit de secours (c'est-à-dire, en général, celle où il a le plus récemment demeuré pendant plus de cinq ans sans interruption durable) est tenue au remboursement des frais de maladie. Au cas où le malade n'aurait eu de domicile fixe pendant plus de cinq ans dans aucune commune du royaume, son domicile de secours est légalement fixé dans la ville où il est né. (Art. 72 de la loi préccitée.)

Pour les soins donnés aux étrangers, les hôpitaux ont le droit de demander le remboursement de leurs frais au gouvernement italien dont les agissements sont, en la matière, réglés par des conventions internationales. (Art. 77 de la loi citée.

III. — *Entretien des aliénés indigents.*

D'après l'article 253, n° 10, du texte unique de la loi communale et provinciale, les provinces sont tenues de pourvoir à l'hospitalisation des fous indigents dans des asiles à leur dépendance ou, à la suite de conventions spéciales, dans tels établissements publics ou particuliers affectés au traitement des aliénés inguérissables et non dangereux.

Chaque province est obligée d'hospitaliser les aliénés qui se trouvent sur son territoire sans pouvoir excepter ceux appartenant à une autre province italienne ou à un autre pays.

C'est la province où l'aliéné a son domicile de secours qui lui doit assistance, selon la réglementation de la matière. Cependant les frais de transport du malade à l'hospice demeurent à la charge de la commune où l'aliénation est d'abord constatée. Tous les frais occasionnés par des aliénés étrangers sont provisoirement supportés par l'Etat italien et définitivement réglés avec les autres gouvernements, d'après les conventions internationales spéciales.

L'article 1 de la loi du 14 février 1904, n° 36, sur les hospices de fous et les fous, ordonne l'internement de tout individu dont la démence constitue un danger pour lui-même ou pour d'autres, une cause de scandale ou une infirmité impossible à soigner convenablement en dehors d'un asile. La loi considère comme des asiles tous les établissements, quelle que soit leur dénomination, recevant des fous. Ainsi se trouve confirmé le principe général de la dévolution au budget des provinces des frais nécessités par l'entretien des aliénés de toute sorte, à l'entière décharge des communes. Les distinctions entre les formes d'aliénation aiguës et chroniques sont, en effet, nécessaires aux psychiatres pour la spécialisation des méthodes de traitement, mais elles ne doivent pas influer sur le criterium de l'attribution aux seules provinces de toutes dépenses relatives à leur traitement.

IV. — *Assistance des incapables.*

Sous sa forme de charité légale, cette assistance n'est apparue que depuis une vingtaine d'années dans le droit italien. Elle a été sanctionnée pour la première fois à l'occasion de la loi sur la sûreté publique (texte du 30 juin 1889, n° 6144) et ses dispositions se ressentent de cette origine. Elles sont,

en effet, au moins aussi policières que charitables. On les croirait dictées par la haine plutôt que par l'amour d'une classe de malheureux.

La loi sur l'assistance autorise le service de la sûreté à diriger sur un dépôt les incapables n'ayant ni moyens de subsistance ni parents légalement obligés à pourvoir à leur entretien (1). A défaut d'un dépôt local, ils doivent être dirigés sur un établissement analogue d'une autre commune. (Art. 81.) Sont considérées comme incapables les personnes de l'un ou de l'autre sexe empêchées par une infirmité chronique ou d'inguérissables défauts physiques ou intellectuels de se procurer des moyen d'existence. Sont aussi considérés comme incapables les enfants au-dessous de l'âge où le travail industriel leur est permis (12 ans). Ces enfants peuvent d'ailleurs être enfermés : les garçons, dans des maisons d'éducation ou de correction ; les filles, dans des établissements où elles seront élevées et soustraites au danger de se perdre.

Le nombre des refuges destinés à recueillir les incapables étant inférieur aux besoins, on considère comme des sortes d'hospices de mendicité les hôpitaux et asiles destinés aux invalides ainsi que tous les établissements n'ayant pas pour but l'éducation ou le soin des malades et dont les rentes n'ont pas d'affectation charitable spéciale.

Dans beaucoup de communes, l'hospitalisation de l'incapable est remplacée par le paiement d'une légère pension. Ce système, moins onéreux pour les finances municipales, permet en outre à l'assisté de vivre en famille, ou tout au moins en liberté.

A l'entretien des incapables doivent concourir, proportionnellement à leurs ressources, les congrégations des villes où les assistés ont leurs domicile de secours, les autres œuvres charitables et toutes les institutions et confréries religieuses de l'endroit dont les rentes n'ont pas d'affection philanthropique spéciale, ou ne sont pas strictement nécessaires au culte. Au cas où ces divers concours sont inexistants ou insuffisants, les frais totaux ou partiels de l'incapable sont supportés par la commune où il a droit de secours. A défaut de celle-ci, c'est-

(1) Selon l'article 141 du code civil, cette obligation retombe premièrement sur le conjoint de l'incapable ; 2 p. c. sur ses descendants ; 3 p. c. sur ses ascendents ; 4 p. c. sur son gendre ou sa bru ; 5 p. c. sur ses beaux-parents et, enfin, sur ses frères et sœurs.

à-dire si elle ne peut, sans augmenter ses taxes, payer cette partie de ses charges, ils incombent à l'Etat. (Art. 81.)

A côté de ces dispositions, concernant, en somme, un service d'assistance publique, d'autres, ayant trait à la répression de la quête, manifestent mieux le caractère policier des normes de la loi italienne sur les incapables.

*
* *

Telles sont les quatre formes principales de la charité légale en Italie : elles sont complétées par des réglementations de moindre importance, disséminées dans les mesures législatives sur l'assistance sanitaire. L'administration publique s'est endossée et s'endosse encore à cet égard d'autres fonctions dont s'avantagent les humbles et les pauvres et, indirectement, toute la masse des citoyens. Telles sont, par exemple, les dispositions concernant les maladies infectieuses et contagieuses, les épidémies, les maladies vénériennes, la vérole, la malaria, la pellagra.

NOTE SUR LA LÉGISLATION GRECQUE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE PUBLIQUE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **A. TYBALDO-BASSIA**

Délégué officiel du Gouvernement grecque,
Ancien président intérimaire du Parlement,
Membre de la Cour permanente internationale d'arbitrage,
Professeur agrégé à l'Université, avocat à la Cour suprême.

L'assistance et la bienfaisance publiques en Grèce sont réglées par la loi municipale du 27 décembre 1833. D'après l'alinéa 1er de l'article 11 de cette loi, chaque citoyen d'une commune a le droit d'exiger de celle-ci la résidence et, en cas d'indigence et d'incapacité prouvée de travailler, l'assistance voulue. Ce droit a toujours été interprété par l'administration comme un droit purement moral sans pouvoir donner naissance à un droit d'obligation, que les pauvres ne doivent être à la charge que de la commune à laquelle ils appartiennent ; aussi la police se borne à expulser les mendiants appartenant à d'autres communes que celle où ils exercent la mendicité. Cette disposition est complétée par l'alinéa 10 de l'article 18 de la même loi, d'après lequel sont considérés comme obligations de ce même genre le complément des frais nécessaires pour ces établissements locaux de bienfaisance, dont l'entretien, par suite du manque de fortune personnelle ou par suite de l'épuisement de leurs capitaux, reste à la charge de la commune. Ces dispositions ne visent que l'obligation des communes en ce qui concerne l'assistance des citoyens; mais en ce qui concerne leurs

droits et devoirs en matière d'assistance, ceux-ci sont réglés par l'alinéa 3 de l'article 15 de cette même loi, qui ordonne que les communes doivent administrer de la même façon que les autres biens de la commune les biens des établissements de bienfaisance ; l'article 20 cite que les biens des établissements de bienfaisance sont considérés comme biens communaux et par là sont des biens de tous les membres de la commune.

L'administration de ces établissements est réglée sommairement par les articles 114-116 de la même loi. Le premier veut que leur administration directe soit confiée aux commissions qui seront nommées par décréts spéciaux; le second prévoit la nomination d'un économe toutes les fois que l'importance des biens immeubles l'exige, et enfin que les mesures appliquées à l'administration des biens communaux soient aussi appliquées à l'administration des établissements de bienfaisanee.

Conformément à l'article 114, a été provoqué le décret du 1er décembre 1836 sur l'administration des établissements de bienfaisance. D'après ce décret tous les établissements de bienfaisance sont gouvernés par une confrérie, composée du maire, de deux ou quatre citoyens et d'un médecin, élus par le Conseil municipal. Cette confrérie a l'administration directe de l'établissement, laquelle elle exerce conformément à l'article 116 précité. Avant le commencement de chaque année elle soumet le budget de l'établissement à l'approbation du Conseil municipal.

Pour utiliser toute donation ou contribution, un vote du Conseil municipal est nécessaire, et l'approbation de l'autorité ; mais on doit toujours tenir compte de la destination fixée par le donateur.

Malheureusement, ce décret n'a pas été considéré comme obligatoire pour tous les établissements de bienfaisance et s'applique seulement aux établissements qui ne possèdent pas d'autres règlements approuvés par décrets spéciaux ou par une loi ; aussi, d'après une statistique sur les établissements de bienfaisance, la seule que nous possédons, publiée en 1909 par le Ministère de l'Intérieur, 14 seulement sur les 68 établissements étaient régis par le décret de 1836. Tous les autres possédaient un règlement spécial, qui rendait difficile de dresser une statistique uniforme pour tous les établissements. En outre, la plupart de ces établissements, tout en étant obligés, par l'alinéa 2 de l'article 50 de la loi de 1833, d'avoir les comptes exa-

minés et liquidés par les conseils municipaux, ou par le décret et les lois qui les approuvaient, de soumettre régulièrement leur rapport annuel de gestion au Ministère, très peu se sont conformés à ces dispositions, et le Ministère s'est trouvé dans la nécessité d'adresser, en date du 25 juin 1899, une circulaire aux préfets du royaume, dans laquelle il se plaint amèrement de cette négligence et ordonne que tous les établissements de bienfaisance de chaque département, qu'ils appartiennent à l'Etat, à la commune, à une communauté, ou qu'ils soient des fondations, doivent soumettre régulièrement leur rapport annuel de gestion au Ministère. Cette mesure a eu un assez bon résultat, mais malheureusement de courte durée; aussi le contrôle sur tous ces établissements, pourrait-on dire, n'existe presque pas.

Cet état de choses m'a donné à penser qu'il serait nécessaire d'établir un contrôle sur tous les établissements et de provoquer la formation d'une caisse à laquelle l'Etat allouerait des revenus spéciaux et qui aurait la double mission de contrôler tous les établissements à ce que leur gestion soit conforme à leurs règlements et actes organiques, de subventionner les établissements qu'elle jugerait dignes d'une subvention et d'en créer des nouveaux, selon les besoins de la société. D'autant plus que, comme on vient de voir, la législation sur l'assistance publique est presque nulle, que l'assistance fournie par les communes laisse beaucoup à désirer et que la bienfaisance privée ne saurait seule suffire pour soulager les pauvres et les nécessiteux qui, ayant, eux aussi, droit à la vie, sinon au bonheur, abandonnés se laisseraient influencer par les meneurs intéressés et les apôtres des doctrines pernicieuses d'un socialisme mal compris.

Dans ce sens, j'ai soumis au Parlement, dans sa séance du 15 novembre dernier, une proposition de loi qui a été renvoyée à une Commission parlementaire chargée de son étude. La Commission, sous ma présidence, s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la proposition et s'est bornée à augmenter un peu les revenus de la caisse.

Voici le texte tel qu'il a été arrêté par la Commission et soumis au Parlement dans sa séance du 18 décembre de la même année :

PROJET DE LOI

CONCERNANT LA CRÉATION D'UNE CAISSE D'ASSISTANCE PUBLIQUE.

But de la Caisse.

Article premier. — Il est créé une Caisse d'assistance publique soumise au contrôle du ministère de l'intérieur et y siégeant.

Cette Caisse s'occupe de tous les établissements philanthropiques de Grèce, œuvres et institutions charitables en général ; elle les contrôle et veille à ce que chaque établissement poursuive son but conformément à ses propres statuts.

Art. 2. — Tous établissements philanthropiques, œuvres et institutions charitables sont tenus de soumettre à la Caisse, le 1er septembre de chaque année, pour approbation, leur budget et, le 1er mars, les comptes de l'année écoulée. La Caisse examine les budgets et les comptes et apporte toutes les modifications qu'elle juge utiles et non contraires aux statuts de l'institution.

Les membres du personnel payé et les fournisseurs des établissements philanthropiques, œuvres ou des institutions charitables ne peuvent pas faire partie de son conseil d'administration ou être simple membres avec voix délibérante ou consultative.

Art. 3. — Doivent être soumis à la Caisse pour approbation :

1° Toute création ou modification des établissements et institutions de ce genre ;

2° Toute demande pour l'entreprise d'une œuvre philanthropique, comme vente, soirée, représentation théâtrale, quête, loteries locales spéciales. Un rapport est également soumis dans les cinq jours de la fin de l'œuvre pour approbation.

Tout achat ou toute vente ou échange d'immeubles ou valeurs mobilières, construction, acceptation de dons ou legs, emprunt ou obligation, arrangement ou fourniture d'objets, ou exécution de travaux par adjudication.

Art. 4. — La Caisse fournit des subsides et subventions à tous établissements philanthropiques, œuvres et institutions de bienfaisance qu'elle juge utiles et dignes de telle subvention. Elle crée et entretient de nouveaux établissements suivant les divers besoins sociaux. Elle publie des statistiques et autres

publications relatives et se met en rapport avec les services publics et sociétés étrangères.

Ressources de la Caisse.

La Caisse s'alimente au moyen de :

1° Contributions volontaires, cotisations, dons et legs;

2° D'une imposition de 5 centimes additionnels par drachme sur tout impôt de succession perçu au profit de l'État, et de 5 centimes par drachme perçue au profit de l'État sur les droits de représentations publiques et théâtrales;

3° D'un impôt de 5 p. c. sur la valeur de chaque paquet de cartes à jouer, et de 20 p. c. sur la patente des cercles et l'impôt sur les constructions appartenantes à ceux-ci.

Pour le calcul des sommes ci-dessus il est fixé un minimum de 5 centimes, qui doivent être perçus en entier. Ces impositions supplémentaires sont fixées et perçues de la même manière que l'impôt principal.

4° De toute succession *ab intestat* dont le de cujus n'a laissé d'héritiers plus proches du huitième degré, laquelle succession appartient dans ce dernier cas à la Caisse qui exclut tout autre héritier plus éloigné;

5° De toute donation ou legs fait en faveur des pauvres; sans distinction, ou en faveur de personnes incertaines, ou sans désignation précise de l'œuvre philanthropique ou du nom de l'établissement qui doit en bénéficier;

6° Des amendes perçues pour contravention à la loi du repos dominical;

7° D'un droit de 20 centimes sur chaque légalisation de signature en Grèce, de même à l'étranger pour les législations faites par les autorités consulaires grecques et perçus au moyen d'un timbre spécial, conformément à la loi sur le timbre;

8° Du produit de tout matériel inutile quelconque de l'Etat à moins que des lois spéciales sur la guerre et la marine n'en aient disposé autrement;

9° Des timbres-poste, timbres télégraphiques et de toute valeur postale et télégraphique légalement supprimés et de leurs spécimens, ainsi que du contenu des lettres non réclamées;

10° De taxes perçues en sus de l'affranchissement sur des cartes postales illustrées d'émission officielle.

Les fonds de la Caisse, ainsi que les dons et legs qui lui

échoient, ne sont soumis à aucune taxe, droit, ou impôt, que ceux-ci soient concédés en garantie par l'Etat, qu'ils lui appartiennent ou qu'ils appartiennent à la commune ou communauté ou à une autre caisse ou association ; ils sont considérés en général comme fonds publics et jouissent de toutes les prérogatives et privilèges de ceux-ci.

Administration de la Caisse.

Art. 6. — La Caisse est soumise à la haute surveillance du ministre de l'intérieur ; elle est dirigée par une commission de six membres, qui gère sa fortune et décide de tout ce qui rentre dans ses attributions.

Art. 7. — Les membres de la commission sont nommés par décret royal sur proposition du ministre de l'intérieur. Leur mission est de quatre ans et est considérée comme renouvelée si au bout de ce laps de temps le membre sortant n'est pas remplacé.

Ils sont choisis parmi les savants et les sociologues les plus distingués, parmi les personnes qui ont fait des études spéciales et parmi les grands bienfaiteurs de la Caisse.

Art. 8. — La commission élit parmi ces membres un président et un secrétaire ; elle se réunit régulièrement une fois par semaine et extraordinairement chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Chaque membre reçoit une indemnité de 10 francs pour chaque séance ordinaire seulement.

Les décisions de la commission sont prises à la majorité absolue et elles sont obligatoires.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

La commission dresse tous les ans le budget et les comptes, qui sont approuvés par décret royal pris en conseil des ministres et publié en même temps que ceux-ci dans le journal officiel du gouvernement.

Art. 9. — La Caisse est représentée devant les autorités et tribunaux de tout degré par son président, qui dirige toutes les affaires de service et exécute ses décisions. Ces attributions du président peuvent être confiées en tout ou en partie, par un acte ministériel après décision de la commission, au directeur de la Caisse.

Art. 10. — La défense des intérêts de la Caisse est confiée devant les tribunaux d'Athènes, au conseiller légiste du minis-

tère de l'intérieur, ou à son aide dans le cas où ce dernier possède la représentation légale.

Art. 11. — Le personnel de la Caisse comprend :

Un directeur avec traitement et grade de secrétaire général, ayant des notions spéciales sur le service, diplômé de l'université et possédant la langue française;

Un rédacteur de 1re ou 2me classe ayant les qualités d'un secrétaire de pareille classe du ministère de l'intérieur et possédant la langue française;

Un expéditionnaire de 1re classe, ayant les qualités d'un expéditionnaire de pareille classe au ministère de l'intérieur;

Un huissier au traitement de 70 francs.

Ce personnel peut, sur décision de la commission et par un acte du ministre, être pris par détachement parmi le personnel du ministère de l'intérieur.

Art. 12. — Une décision de la commission peut imposer le remplacement de tout membre d'un conseil d'administration ou du personnel d'un établissement philanthropique, œuvre ou institution. Peuvent également être punies les personnes ci-dessus désignées en vertu des dispositions de l'article 481 et suivant le Code pénal pour violation du devoir professionnel.

La violation d'une disposition quelconque de la présente loi entraîne la nullité.

Les contrevenants de ces dispositions, s'ils ne sont pas punis en vertu d'autres dispositions du Code pénal, sont punis, sur pourvoi de la Caisse, pour contravention, d'une amende de 200 francs au maximum, perçue en faveur de la Caisse.

Art. 13. — Sur proposition de la commission, le ministre de l'intérieur peut décerner une médaille à ceux qui ont rendu des services exceptionnels à la Caisse, à ses grands bienfaiteurs et a ceux qui ont couru un danger pour sauver des personnes en risques pendant les épidémies.

Art. 14. — Les attributions du personnel, le service intérieur de la Caisse et tout ce qui concerne les détails et l'application générale de la présente loi, ainsi que le mode de votation seront réglés, par décret royal, rendu après décision de la commission.

Toute disposition contraire à la présente loi est abrogée.

Art. 15. — La présente loi entrera en vigueur à partir du 1er janvier 1910.

———

THE IMPENDING REVOLUTION
IN
THE ENGLISH POOR LAW

RAPPORT

PRESENTED

BY **SIDNEY WEBB**, L. L. B.
Chairman of the London School of Economics and Political Science
(University of London).

Résumé.

En Angleterre, l'organisation de l'assistance publique pour les nécessiteux constitue, depuis toujours, un service spécial. Lors de la réforme de la loi des pauvres de 1834, cette situation a été maintenue, parce qu'il n'y avait pas d'autorité publique à laquelle on aurait pu confier la mission d'assister les indigents dans leurs différents besoins.

Depuis une trentaine d'années une nouvelle tendance a agi. Sous l'influence des idées de Bentham et de Mill, les divers services publics ont été, peu à peu, concentrés dans les mains d'une autorité unique, au lieu d'être éparpillés entre des corps plus ou moins autonomes.

L'instruction, l'hygiène et autres branches des services publics ont été absorbés par les Councils. Mais l'assistance des indigents est toujours réservée à une autorité spéciale, le *Board of Guardians*.

Il résulte de cette organisation une série d'inconvénients dont le principal est que l'assistance des pauvres, se traduisant sous différentes formes, est réalisée par des corps indépendants, qui n'ont aucun contact entre eux et ne se concertent pas. De là des doubles emplois, des gaspillages, des complications.

Ces inconvénients ont amené l'institution d'une commission gouvernementale en 1905. Cette commission a conclu à la nécessité de mettre le service de l'assistance publique en connexion organique avec les autres attributions du pouvoir local. Mais la majorité a maintenu l'existence du service comme tel tout en demandant que sa mission soit limitée à l'assistance des pauvres proprement dite,

à l'exclusion des soins à donner aux malades, aux aliénés, aux invalides, aux enfants dont le soutien incombe aux autorités spécialement organisées à cet effet.

La minorité de la commission a présenté un rapport spécial dans lequel elle demande l'abolition de la loi des pauvres ; les pauvres comme tels n'existent pas ; ce sont des enfants, des malades, des invalides, des sans-travail, des aliénés, et pour chacune de ces catégories de malheureux il existe une institution spécialement chargée de leur venir en aide. A quoi bon mettre à côté de ces institutions un service spécial d'assistance publique ?

Il ne suffit plus de secourir, il faut prévenir la misère et chercher à la supprimer. Le gouvernement est appelé à se prononcer sur une réorganisation radicale des institutions de bienfaisance.

In England, therein differing from nearly every other country, the organisation of public assistance for the necessitous was, from the sixteenth century downwards, made a separate public service, apart from the remainder of the local administration. In 1834, when the Poor Law was reformed, the remainder of the local administration was in such an imperfect state that no one thought of uniting the whole of the public services in each locality into a single administration. This was the ideal of Jeremy Bentham and John Stuart Mill, but the absence of any decent organisation of local government made it at that date impossible.

In 1834 there existed, up and down the kingdom, no public authority to which the administration of the public provision for any class of persons could be entrusted. There was in 1834 no sanitary authority in existence charged with the prevention of all disease and with the cure of such diseases as are infectious; and having its own hospitals and medical staff. There was no service of sanitary inspectors required to discover every disease that becomes a public nuisance. There was, in 1834, no education authority charged with the schooling of all the children, and having its own elaborate network of schools and staff of teachers. There was no service of school attendance officers, visiting systematically every home to discover whether the children are receiving efficient education. There was in 1834 (outside the Metropolis) no force of salaried police, whose duty it was to prevent the public nuisance of vagrancy. There was, in 1834, even no systematic prison organization, such gaols as existed being mere dungeons. There was, of course, no idea of curative or reformatory treatment of the persons compulsorily detained. There was, in 1834, no general public provision for lunatics, outside one or two pro-

gressive counties. There was no public provision at all for idiots, defectives or epileptics. There was, in 1834, no public authority dealing with distress from employment or with the curative treatment of unemployed workmen. There was, in 1834, no idea of a national service of pensions, providing superannuation for all who need it. This, and not any deliberate choice, is the reason why public assistance has, in England, continued to be a separate public service apart from the rest of Local Government. The Poor Law Commissioners of 1834 were compelled to recommend that a separate local authority should be established, to deal with all the classes for which public provision had then been made, and this provision, however diverse in character it needed to be, was governed by the only factor then common to all the classes, namely that of being in need of public aid. This was called destitution, and everything that was provided in the way of public assistance, whether it was nurture for the infant, schooling for the child, medical treatment for the sick, custody for the mentally defective, work for the ablebodied, or maintenance for the aged wass all called poor relief..

The same reasons that had led to a separate Poor Law administration led to the creation of other separate administrations, when new services were undertaken.

A separate Local Health Authority was set up in 1848. A separate Education Authority was instituted in 1870 (the School Board).

During the last thirty years a new tendency has been at work. The ideal of Bentham and John Stuart Mill, that there should be in each locality one public authority for all public services, and not separate public authorities for the several public services, has more and more influenced states-men. Step by step the different local authorities have been concentrated into one, that is to say the popularly Elected Council of the town (Borough) or Urban District on the one hand, and in the rural parts the equally popularly Elected Council of the County, on the other (with its subordinate Rural District and Parish Councils). Sanitation, education, and the maintenance of the roads have all been more and more absorbed by this one Local Council. Down to the present, however, the Poor Law Administration, under the separately elected Board of Guardians has stood apart.

This original failure to organise one Local Government on the basis of a single authority in each locality for all public services has, by 1910, produced on amount of overlap of work and duplication of services in the same locality which is amazing financially, indeed, the position has become in many respects as serious as it was in 1834, though in a different way. In the present year, and annually, a sum of something like seventy million pounds is being spent in the United Kingdom, from national or local taxes, in providing maintenance, education and medical treatment for the various sections of the poorer classes. This huge amount is being expended by different local governing bodies, competing with each other, overlapping each other's operations, and duplicating each other's services. Their work was more or less supervised by half-a-dozen different departments of the National Government, acting on the most diverse principles, without consultation with each other, and often diametrically at variance with each other. The Poor Law Authorities of the kingdom are spending nearly twenty millions a year out of the total of seventy millions, and are usually quite without knowledge of what the other local authorities are doing in the same field. In London, for instance, the Boards of Guardians are maintaining at this moment about 25,000 children of school age, three-fifths indoor and two-fifths outdoor. Meanwhile the London County Council is feeding 50,000 children of school age, or twice as many as are being maintained under the Poor Law. What is worse, in several thousand cases, the two authorities are simultaneously providing, out of the rates, for the same children, without the one knowing of the other's proceedings. The Poor Law Authorities throughout the kingdom have about a hundred boarding-schools for poor children. It is not generally known that the Local Education Authorities are themselves maintaining already fifty other boarding-schools for equally poor children. Moreover, the Home Office is simultaneously maintaining out of the taxes, through philanthropic committees, a hundred and fifty more of these boarding-schools for other poor boys and girls. All these residential schools deal with much the same class; and it is often a mere chance whether a child is under one authority or the other; indeed, quite frequently brothers and sisters from the same household are in different institutions, under different authorities, and subject

to entirely different conditions, without one of the authorities knowing of the other's action. In some cases the same institution is inspected by the officers of the Board of Education, the Home Office and the Local Government Board, without the inspectors from the several departments knowing anything of each other's visits, or criticisms or requirements; and without their subsequently conferring together as to their reports. Some institutions get payments simultaneously in respect of the same children from different public authorities. With regard to the sick, the Local Health Authorities throughout the kingdom are now maintaining out of the rates more than seven hundred municipal hospitals, originally established for smallpox and fever, but now often taking in patients with other diseases, many surgical cases, and accidents; and apparently now about to include in their sphere the vast range of tuberculosis. Meanwhile the Poor Law Authorities have, in every district, their own institutions for the sick; it might be only a ward in the general mixed Workhouse; it might be, as in London and other great towns, a highly organised and elaborately equipped infirmary, serving as a public hospital. Competing with both these rate-supported hospitals are the crowd of endowed and voluntary hospitals—existing, however, only in fewer than a hundred towns—which are gratuitously receiving, in many cases, patients of exactly the same class as the rate-supported hospitals of the Poor Law or the Public Health Authorities. It often depends on which doctor gets hold of the case first whether the sick person becomes a pauper, a municipal patient, or the recipient of private charity. In many a district there are now half-a-dozen different doctors receiving money from the rates and taxes, getting their instructions from half a dozen different public offices or departments, often doing exactly the same work, for the same class of persons, and not in the least consulting with each other. Notwithstanding this huge expenditure, this ignorant multiplication of official inspections, this unintelligent duplication of services and this wasteful overlapping of work, a large part of the provision now made by the community for the infants, the children, the sick, the mentally defective, the infirm and the aged—and for these sections under any system of society some collective provision had to be made—is scandalously deficient and inhumane. At the same time, more than 10,000 healthy,

able-bodied men are at this moment rotting in the terrible general mixed workhouses of London and Liverpool, Dublin and Glasgow; whilst literally hundreds of thousands more rose up in the morning not knowing what work, or on what casual jobs they would that day be able to earn their own and their children's meals. So absurd a chaos led the Conservative Government of 1905 to appoint a Royal Commission to investigate and report what ought to be done.

That Royal Commission unanimously reported that the existing Poor Law machinery must be swept away; and that the service of public assistance must be placed in organic connection with the rest of Local Government, as it is in nearly every other country. We may therefore take it as assured that the entirely separate existence of a Poor Law administration, in which England has so long differed from other countries, will now soon be brought to an end.

The majority of the Commissioners were, however, sitll dominated by the conception of the relief of the poor as a separate category; and they therefore framed a complicated scheme for perpetuating a separate service for relieving the poor as such, alongside of the other public services for treating specifically with each class of the poor (the children under the Education Committee, the sick under the Health Committee, the mentally defective under the Asylums Committee, the aged under the Pension Committee and the Unemployed under the Committee for dealing with distress from Unemployment).

These Commissioners would have liked to have abolished all these five specialised branches of public assistance which the Town and County Councils had developed in rivalry with the Poor Law and to have had only a single undifferentiated service of public assistance; but they had not the courage to put forward such a proposal. They therefore acquiesced in a continuation of the present overlap, asking only that the seven services should all deal with identical areas, and be paid for by a common tax.

But the provision made by the Poor Law Authorities for the children, the sick, the able-bodied and the aged respectively, already forms only a fractional part of the public provision made from the rates and taxes for each of those very classes; and a part that cannot be marked off from the rest by any significant characteristic.

Hence the minority of the Commissioners presented a separate report.

They said that it was out of the question to reverse the whole current of legislation for the past three-quarters of a century and put all these classes back into the Poor Law. No Minister will dare even to propose to the House of Commons that the child found hungry at school or the unemployed workman shall henceforth be relieved by the Poor Law Authority. On the contrary, it is clear that the tendency will go on. The sick will plainly have to be still further separated from the Board of Guardians. The Royal Commission on the Feeble-Minded has authoritatively recommended that all the lunatics and feeble-minded shall cease to be paupers and be wholly handed over to a committee of the County or County Borough Council. It is plain that, if we want to stop the present overlapping and duplication and waste, as we cannot abolish all the separate services that have grown up, *we must abolish* the Poor Law, which has become, in its very essence, obsolete.

It would, in fact, be of no use going to the trouble of abolishing the Board of Guardians merely in order to set up any new Poor Law body in their place. What we have to do is to get rid of the very notion of relief, as relief. The relief of the poor is not a category by itself at all, for which any separate body is required. The poor are either infants or children, sick or mentally defective, aged or ablebodied unemployed; and each of these classes is being looked after by its own specialised public service. Why set up any separate service of public assistance at all ?

The whole trend of English Local Government during the last half century points to the expediency for the sake of economy as well as for the sake of efficiency, of concentrating the whole of the public provision *for each service* in any locality in the hands of its own specialised Local Authority — for instance, all the public provision for the sick under the Health Committee, and all the public provision for children under the Education Committee. Hence in the opinion of the minority of the Royal Commissioners the only practicable scheme of reform is based on the idea of transferring the several specialised services now artificially aggregated under a single Board of Guardians, to the several committees of the County or Town Council which are already dealing with those very services for the community at large.

For the able-bodied and the unemployed something more is required. Here the problem, by its very nautre, transcends the powers and resources of any local body. There must be a department of the National Government undertaking the sole and entire charge of the able-bodied man in distress, whether he be vagrant, or houseless « sleeper out », or unemployed.

There is now started a National Labour Exchange at which all vacancies should be notified and all situations filled. Such a National Labour Exchange could « decasualise » casual labour and greatly mitigate seasonal fluctuations by « dovetailing » jobs. The cyclical fluctuations could be greatly remedied, if not wholly smoothed out, if the Government would arrange about five per cent, of its normal purchases (whether warships or army stores, new buildings or repairs) on a Ten Years' Programme, to be made, not annually but out of temporary loans, wholly in the lean years of the decennium, when the unemployment index number rose about 4 per cent. All this should be done in the ordinary way of business, merely to give a fillip to trade just when capital as well as labour was unemployed. Trade Union Insurance should as in all the towns of Belgium be facilitated by Government subventions. For the odds and ends of men for whom, after all these remedial measures, no situations could be found, and who were reduced to distress, there must be no question of Relief Works, which were invariably costly, wasteful and fatally demoralising. The men left idle after the twelve millions of wage-earners had found work, must be regarded as in one way or another « out of condition ». They should be provided with maintenance, freely, liberally and honourably, on condition that they submitted themselves, until places could be found for them, to deliberately arranged courses of physical and technical training, filling up their whole day from morning till night. The Minority Report contained, in short, a bold scheme to secure to most of the residuum of men in distress, which was a constant phenomenon, not work but maintenance under training. This could best be done by a Government Department under a Minister for Labour.

This Minority Report is meeting with widespread public approval in all parts of the country, and among all classes and political parties.

It is thus plain that English Local Government stands face

to face with an impending reorganisation which cannot fait to be full of instruction. The old principles of Bentham and Mill seem at last likely to be carried out to a logical complectness, and the growing determination of the English electors to deal with social problems — the encreasing desire amons all classes to suppress *la misère* — bids fair to cause the adoption of new and bold devices for preventing the very occurrence of destitution instead of merely relieving it when it has occurred. Thus, we may expect to see the Poor Law abolished, and the very idea of public assistance as such, given up; in favor of the newer conception of a specialised public authority to arrest, at the outset, each particular cause of destitution (neglected childhood, sickness, unemployment, unsupported senility), and thus prevent the very occurrence of destitution. Each specialised authority (being a committee of the one local Council) will apply treatment, not give relief; though part of the treatment will in most cases be (as in hospitals) the maintenance of the patient until he is cured.

LA BENEFICENCIA PUBLICA Y EL INDIGENTE EXTRANJERO

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Miguel ALLUÉ SALVADOR,**
Professeur agrégé à l'Université de Saragosse.

Conclusions.

I. — L'indigence ne respecte pas les nationalités. Il semble logique que les États, dans la pratique de la bienfaisance, ne distinguent pas la nationalité des indigents.

En opposition à ce principe il y en a un autre, qui veut que chaque nation soutienne ses pauvres.

II. — Considérant l'urgence avec laquelle il y a quelquefois nécessité de secourir l'indigent, on peut concilier les deux principes par les raisons suivantes : *a*) par l'injustice qu'il y aurait dans le fait d'un État rendu responsable des malheureux d'autres Etats ; car la cause principale de l'indigence peut être la situation sociale de la nation dans laquelle se trouve l'indigent étranger, mais aussi la cause de telle indigence peut se trouver dans l'émigration, et par suite elle peut être attribuée au pays duquel procède l'indigent ; *b*) par l'impossibilité dans laquelle se trouve tout Etat d'accomplir une mission de bienfaisance en ce qui concerne ses citoyens qui résident à l'étranger ; car il est prouvé que les légations et les consulats sont insuffisants pour cette fin spéciale.

III. — Pour mettre en rapport dans la pratique les deux principes, on peut adopter entre autres la norme suivante : distinguer entre la situation permanente et la situation transitoire de l'indigence : *a*) dans le premier cas, il est juste que l'État auquel appartient l'indigent remplisse ce rôle ; *b*) dans le second cas, l'État où se trouve le nécessiteux doit le secourir.

IV. — L'administration locale de la bienfaisance se trouve dans les meilleures conditions pour reconnaître dans chaque cas la véritable indigence.

C'est elle qui doit pratiquer l'assistance des nécessiteux.

V. — L'universalité de la misère et l'aspect hautement humain de la bienfaisance invitent à examiner la question de savoir si les administrations publiques de chaque Etat doivent constituer en cette matière (moyennant des conventions internationales) des organes subordonnés à la grande œuvre de l'*internationalisation* de la bienfaisance.

I.

El problema que voy á plantear aqui, no es una de esas cuestiones que permiten, sui perjuicio de tercero, amplia y comoda discusion cientifica.

Trátase de una *impureza* de la realídad, que reclama cou urgencia la atencion de los juristas. Es el problema de las relaciones de la Beneficencîa pública de un Estado cou los indigentes extranjeros. Il procurando fijar los limites y el alcance de este estudio, advertiré que no quiéro referirme á la emigracion en masas, ni al pauperismo en general; el caso que deseo considerar, aunque brevemente, es el caso júridico del viandante, del indigente extranjero que Mega al municipio rural y encuentra quizá obstáculos para que la beneficencia pública le socorra. ¿ Cual debe ser la situacion juridica reciproca del extranjéro pobre y la beneficencia pública de un Estado ? Es esta una cuestion, interesante por igual para todos los Estados. Ile aqui la razon que me induce á presentarla ante el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

II.

En primer lugar no deben confundirse los conceptos de indigencia, pobreza y miserîa. El economista espagnol Piernas y Hurtado los ha distinguido en los siguientes y breves términos : « indigenciá es la falta de bienes economicos; se distingue de la pobreza en que esta solo indica escasez de recursos; y de la miseria por que esta tiene un carácter más absoluto y permanente » (1). Sui embargo unas y otras palabras suelen usarse como sinonimas en el tecnicismo corriente.

En todas las sociedades hay un cierto número de hombres

(1) Piernas y Hurtado : *Vocabulario de la Economia politica*, p. 83.

que ni poseen bienes economicos ni trabaján. Hállause por consignientes faltos de lo necesario para la vida.

Pero ¿ por que no trabajan ? Esto puede obedecer á alguna de estas tres causas: 1ª, que no tengan *fuerzas* para trabajár (ninos, ancianos, imposibilitados). 2ª, que no tengan *voluntad* de trabajár (vagos y mendigos profesionales). I 3ª, que no tengan los *medios* de trabajo (obreros sin colocacion). (1)

Las soluciones que pueden propouere para remediar en to posible estos males sou, según D. Gumersindo de Azcárate las síguientes : 1ª, el sístema de libertad que proclaman los individualistas. 2ª, la intervencion del Estado que defiende el socialismo. I 3ª, la resignacion del que sufre y la caridad del que posee que predica la escuela catolíca. (2)

Análogamente y cou referencia especial al Estado díce Pérsico que puede sostenerse uno de estos tres criterios : a) que la caridad es una obligacion puramente moral de los particulares y que nada tiene que ver cou ella el Estado; b) que dada la ineficacia y mudias veces la inoportunidad del socorro individual debe organizarse la beneficenciá como un servicio publico exclusivamente; c) que junto á la caridad privada debe existír la beneficenciá publica. (3)

Esta última solucion que explica el dístínto modo de manifestarse la actividad administrativa, es la aceptada en todos los Estados modernos.

III.

Universalmente admitida, por tanto, la intervencion del Estado en la beneficencia, no debe confundirse la asistenciá *legal* y la asistenciá *publica*. La primera tiene por base un impuesto, sin que importe investigar quiéu distribuirá los socorros. La segunda se distribuye por los poderes públicos sin que importe saber si los recursos provienen de donativos o de impuestos. (4)

(1) Charles GIDE: *Economia politica*, version al espanol de la 5ª edicion francesa por Ramon de Olascoaga, Profesor de la Universitad Nacional del Paraguay, p. 473.

(2) AZCARATE: *Estudios economicos y sociales.*

(3) PÉRSICO: *Principii di diritto amministrativo*, t. II p. 308.

(4) Charles ANTOINE: *Curso de Economia social*, version espanola de la 2ª edicion francesa por I. Gonzalez Alonso, t. II p. 416.

Ya se comprenderá que á esta últíma es á la que me refiero en este estudió.

En el terreno de los princípios (y en algunos casos aíslados tambien en el de los liedios) no fatla opinión hostíl á la benefícencía del Estado.

La escuela clásíca — sobre todo desde Maltus — protesta de la asístenciá públíca y dice en síntesis que el número de los indígentes tiende á aumentar en razoú directa de los socorros que se les asegure.

El índividualismo materíalísta de Spencer (1) suprime también el problema de la benefícencia, toda ver que affírmando el principio de la ludia por la existencia y de que cada cual recojá solo las consecuencias de su conducta, no cabe en este critenó agregar nada por benefícenciá á lo que estrictamente se merece en justiciá (2).

No obstante, la benefícenciá, mejor ó peor atendida, se halla organízada como un servicío adminístrativo en Alemaniá, Bélgica, España, Franciá, Inglaterra, Italía, Portugal, etc., desdoblándose la actívidad administrativa en dos clases de funciónes convergentes : 1ª prevenir las necesidades, 2ª socorrerlas.

Funciónes preventivas sou las que realizan las Cajás de ahorros, montes de piédad, etc. Las funciones de socorro se refieren á las distintas clases de necesídades : la probreza, la enfermedad, la ínvalídez, la ínfanciá, la anciánídad, etc. (3).

Ahora bien, el Estado al legíslar cou tendenciá al fin benéfico ó legísla únícamente para los nacionales, excluyendo en absoluto á los extranjeros ?

(1) SPENCER : *La Justicia.*

(2) En la espera de los hedios y en aquellos paises como Espana doude ha habido que *desamortizar violentamente* hau surgido à veces desconfianzas y hostilidades respecto de la benéficencia del Estado. Es curioso el caso de la fundacion de Villandvando en Palencia que habio dispuesto que se evitase toda intervencion del Estado en los fondos y bienes que destinaba a benéficencia, c que autes de consentir didia intervençion se hiciéra cesion interina de los bienes hasta a gobiernos extranjeros. Afortunadamente se ha reaccionado ya contra estas exageraciones. (*Beneficencia*, por AZOVIN : A.B.C. 7 marzo 1900).

(3) Royo VILLANOVA : *Principios de Deredio administrativo*, 2ª edicion, t. II p. 243.

IV.

Claro está que la mayoría de las leyes se hacen para los individuos y entídades que forman la gran masa del moderno Estado naciónal como súbditos del mismo. Pero tambien es exacto que en la generalidad de las Constítuciónes ó leyes fundamentales de los Estados se dictan preceptos referentes á los extranjeros (devedio de circular y establecerse líbremente en el territorio naciónal, sumisión á las leyes territoriales, modos de adquírir nueva naciónalidad, etc.).

Además « la idea de un Estado humano es correlativa en nuestro concepto cou la idea de un devedio humano ; responde a esa como intinción que el hombre tiene de su cualidad de miembro de la humanidad; y solo tiene su realización, considerando cómo entre los diversos deredios positivos, aún los mas contradictorios existe un fondo común » (1).

Según esto deberau interpretarse las leyes de beneficencia en tal forma que el indigente extranjéro quede a merced de la asistencia privada solamente? Parece racional que no.

Los Estados deben preocnuparse de prevenir y de socorrer la indigencia de los extranjéros, que se hallen dentro de su territorió, à semejaura de lo que haga cou sus nacionales.

Parodiando famosa frase, podria decirse aqui aunque con muy diverso sentido que « se hau concedido a los extranjeros todos los deredios civiles, incluso el deredio de morirse de hambre ».

Para remediar la indigencia de quienes se hallau es tierra extranjera existen varios sistemas : autes que nada, los Estados deben vigilar cuidadosamente las condiciónes en que sus subditos mardian al extranjero.

Claro es que garantizando siempre la libertad de residencia, una policía de los emigrantes è inmigrantes evitaria à priori la aflíctíva situación en que luego se ven colocados mudios seres humanos.

Supuesto el caso real del indigente extranjero, lo primero que se le orcure á cualquiera es pensar en la misión de los cousulados. Cada Nacion que mantenga á sus pobres, podria decir se; y cuando estos se hallen en el extranjero los consules se encargaván de socorrerles.

(1) Posada : *Teoria del Estado*, p. 59.

Sin embargo, hay que pouer algunos reparos á esta opinión. En primer término existe una razóu *geografica* que impide materialmente la aplícación de ese criterio. La indigencia es un estado de necesidad que reclama *urgente* atención; y el número de consules que los Estados sostienen en el exterior es insuficiente para atender al fin benéfico apuntado, si se tiene en cuenta la extensión territorial de los Estados y la distribución geografica de la población.

Por lo muy á mano que tengo los datos citaré como ejemplo el caso de España y Portugal, Estados vecinos. Segun la ultima estadistica el número de cuidades, villas y pueblos que hay en España es de 9266. Y el números de consulados y vice-consulados que sostiene Portugal en España, asciende á 5 de los primeros y 62 de los segundos. A pesar de hallarse acertadamente distribuidos estos por el territorió español, especialmente en los lugares fronterizos, y ser suficientes para las necesidades del servició consular ¿ es posible que pueda encargarse á ellos la beneficenciá de sus respectívos nacionales?

Por otra parte sí al gobierno central no le es facil reconocer la absoluta carencia de medios del indigente, en la misma situacion se hallan los cónsules.

El problema de la beneficencia es aute todo un problema municipal; y asi debe ser por que constituyendo el Municipio una entidad social pequeña de ordinario, puede mudio mejor que el gobierno ó la Administraciön central distinguír á los verdadesos de los falsos indígentes, siendo á la vez cuidadoso de su dinero.

« La policia de los pobres, dice Bluntsdili, se reserva á los municipios: la razón de ello es que el municipio viene á ser como una extensión de la familia; conoce méjor que el Estado nacional las necesidades y puede méjor remediarlas » (1).

VI.

Planteado el problema en el municipio deben distinguírse las varias causas de indigencía del individuo extrangéro para atenderle eu una ú otra forma.

Cuando se trate de indigencía permanente (por ejemplo

(1) Bluntsdili: *Deredro publico universal*, t. II p. 292.

ínvalídez) procede la asistencía municipal durante aquel tiempo necesanó para que el cónsul más próximo se encargue de la repatríación del indigente.

Cuando se trate de índigencia transitoría el extranjero debe equipararse al nacional. Cou razou decía seineca que « doude quíera que se halle un hombre se puede ejercer la benefícia ». Santo Tomás de Aquino afirma de una manera bíen termínante que « lo superfluo de los unos corresponde por deredro natural (*ex naturali jure*) para el sostenimiento de los pobres. » (1) Y en verdad que si una socíédad civilizada ha de dejar morír de hambre á sus pobres, seau de doude fuereu, más valdria, como dice Gide, retornar al Estado salvaje en que si bieir se extrangula al inutíl, sígníera no les hacen sufrir tan largo tiempo.

El progreso juridico, dice Giner de los Rios, se manifiesta en una ampliación del concepto de tutela. « Acaso — dice — resulten un dia identificados el Deredio y la beneficencia » (2).

¿ Existirá, pues, un deredio á la asistencia? Sou mudios los que asi lo entienden; Mamándose « deredio á la existencia » y « deredio al trabajo » por la escuela socialista, si bien en el fondo se quiere significar siempre el deredio de reclamar á la sociedad lo mas indispensable para las necesidades de la existencia.

Piensan algunos que la asistenciá constituye un *deber* para la sociedad pero no un deredio para el individuo. Pero esto con razón se ha dédio que no es mai que una sutiteza de juvista Si se reconoce el primero hay que reconocer el segundo. I este reconocimiento es de una gran importancia y de una gravedad suma, por tas trans cendentales cuestiones que encierra.

Con referencia al indigente extranjéro puede décirse que si la asistenciá à los nacionales pobres plantea una cuestión financiera, la asistenciá á los indigentes extranjeros agrararia aun mas la cuestion. Pero térigase presente que si el eriterio de asistir al extranjén pobre fuera aceptado por todos tos Estados, se equilibrarian mutuamente los gravámenes por este concepto. Ademai, ya se ha distinguido la indigencia permanente de la transitoria, affirmando que à la primera

(1) Sto Tomas: *Summ. Theol.*, 2ª, 2ª, q. 66 a. 7.

(2) Giner: *Politica social. Un nuevo libro de Sdiäffle.* (Estudios acerca de la persona social).

deben atender los couscites con la repatnacion, y o la segunda et Estado (municipio) donde se hallare el indigente.

Y eu último término, no conviene dirdar que la evolucion moral no es menos importante que la economica y aquella resultaria sacrificada en una sociédad que tomara por regla la eliminacion despiadada de todos los desgraciados que se hallaran fuera de sa patria.

VII.

Admitido el principio de que no debe dejarse abandonado al indigente por ser extranjero, surge aqui una cuestion de competencia. Quien debe atender al indigente extranjéro? Anteriormente se ha visto que en general debe ser el municipio (1).

Las razones anteriormente aducidas pueden reproducirse acqui. El municipio ademas es el *medio social* en que la indigencia se da de una manera inmediata o proxima; por que las causas de la indigencia extranjera sou de dos ordenes ; unas remotas, otras proximas.

Las cansas remotas pueden sintetizarse en la causa de la emigración y son atn'buibles al medio social de la nación de que procede el extranjero indigente. Las causas proximas tienen su raiz en el medio social del Estado en que accidentalmente se encuentra el indigente extranjéro. Y segim esto no parece justo que se comparta por uno y otro Estado el cumplimiento del fin benéfico?

No se transportan hasta las ponteras los extranjéros detenidos y reclamados por extradición? ? Por que no habian de imponerse los Estados la obligación de conducir gratuitamente (por las vias férreas, doude las condiciones de su exploitación lo permitierau) á los extranjeros pobres que quierau volver á su patria? Actualmente asi lo hacen los consules. De tilos modos, sean estos, sean las Administraciones naciónales ó

(1) La multiplicidad de organos para la beneficencia es causa de trastornos y complicationes. En Inglaterra hay una gran multiplicidad de servicios medicos para los pobres y esto ocasiona a veces numerosos danos. En mas de una ocasion los probres quedan sin ser atendidos por que cada autoridad supone que la tarea corresponde a otra. (*Los pobres y el Estado.* — *La nacionalizacion de la Medicina*, por Ramiso DE MAEZTU) en *La Correspondencia de Espana*, 12 marzo 1909.

municipales, los encargados de hacerlo, urge pouer remedio al tristisimo espectaculo que á diario se dá en tantos lugares escoudidos del mundo abandonacido en su miseria à pobres extranjeros que unen á su situación desesperada la nostalgia de su patria.

Todos los días se habla con orgullo del aumento considerable del convercío internacíonal; comercío de ídeas, de productos, de todo; centenares de automóvites y expresos atravíesau díanámente las carreteras y vías férreas internacíonales; pero pocos se cuidan de la sítuación jurídíca del pobre camínante extranjéro que atraído por la fama de las obras de un puerto, explotación de una mína, ú otra grande empresa análoga, dejá su patná y su famílíá y mardia en busca del trabajo que alívíe su mísería.

Dada la uníversalídad con que hoy se manífíesta el cum plímíento del fín benéfíco hay que acometer la obra de íntern acíonalízar en lo posible la benefícencía. El aspecto universalmente humano que ofrece la práctíca de la cavídad así parece índícarlo.

Mí íntento, dada la natural exígencia de brevedad para los trabajos destinados al Congreso, no ha sido otro que plantear el problema é nidicar ligeramente los puntos capitales.

I Feliz la sociedad que pueda socorrer á sus pobres sin preguntorles dónde naciéron!

Conclusiones.

1a : La indigencia no distingue nacionalidades. Parece lógico que los Estados en la práctica de la beneficencia no distingan la nacionalidad de los indigentes.

En contra de este principio hay otro por el enal eada Nación debe mantener sus pobres.

2a : Atendiendo á la urgencia con que á veces hay que socorrer al indigente, deben armonizarse en la práctica ambos principios por las vazones sigzientes :

a) Por la injusticia que resultaria de que un Estado se hiciera responsable de los males de otro Estado, pues si bien la causa próxima de la indigencia puede ser el medio social de la nación en que se halla el indigente extranjéro, también es cierto que la causa de tal indigencia puede tener su raiz en el

motivo de la emigración, y por tanto es atribuible al pais de que proceda el indigente.

b) Por la imposibilidad de que un Estado realice el fin bénéfico, referido este á los súbditos que se hallau en el extranjéro ; pues se ha demostrado que ni las legaciones ni los consulados son suficientes para ello.

3*a* Pára armonizar en la práctica ambos principios, puede adoptarse entre otros, el siguiente criterio : diferenciar el estado *permanente* del estado *transitorio* de indigencia : *a*) en el 1er caso (indigencia permanente) podná cumplir el fin benéfico el Estado á que el indigente pertenezea ; *b*) en el 2° caso (indigencia transitoria) podria otorgar el socorro el Estado en cuyo territorio se halla el menesteroso.

4*a* : Siendo la beneficencia municipal la que se encuentra en mejores condiciones para reconocer en cada caso la verdadera indigencia, á ella debe encomendarse la asistencia del necesitado.

2) 5*a* : La universalidad de la miseria y el aspecto eminentemente humano de la beneficencia, estimulan á pensar si las Administraciones públicas de cada Estado deberian ser, á este respecto (mediante acuerdos internacionales como por ejemplo los referentes á la unión postal, etc) órganos subordinados á la idea de la *internacionalizacion* de la beneficencia.

6. Moyens de communication. Embellissements, plantations; esthétique des villes, conservation des sites et monuments.

ESTHÉTIQUE DES VILLES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. **Charles BULS**

Introduction.

Nous croyons avoir employé, le premier, le terme d'*esthétique des villes ;* les membres du Congrès seraient donc en droit de nous demander si l'art de construire des villes peut être soumis à des règles précises.

Si le mot n'existait pas, au moins la chose avait-elle déjà été tentée dans les beaux livres de MM. C. Sitte et J. Stübben, sous le titre de *Der Städtebau*, parus en 1889 et 1890.

Nous avons sous les yeux une telle quantité de publications provoquées par l'apparition de notre première étude, en 1893, que la démonstration de la légitimité d'une esthétique des villes me paraît superflue. On a pu contester telle ou telle solution proposée, personne n'a mis en doute que l'art peut présider à la construction d'une ville. Seulement, comme dans toute philosophie de l'art, l'application de ses principes exige un doigté délicat, parce que nombreux et quelquefois antinomiques sont les facteurs dont il faut tenir compte.

Ces facteurs sont : le climat, le site topographique, les souvenirs historiques, les monuments anciens, les traditions nationales, les exigences de la salubrité, de la circulation, du commerce, de l'industrie.

On objectera, peut-être, que plusieurs de ces facteurs, tels que les conditions hygiéniques, les exigences de la circulation, les besoins du commerce, sont plutôt d'ordre technique que d'ordre esthétique.

Ce serait une erreur de le penser, car aucun de ces facteurs ne peut être envisagé d'une façon indépendante; ils réagissent les uns sur les autres; et la conception d'un plan de ville, soit qu'il s'agisse d'un faubourg nouveau ou de la transformation d'un quartier ancien, doit tenir compte de leur action réciproque et de la résultante qui en découle.

Il est tel problème pratique qui peut recevoir ce que les mathématiciens eux-mêmes appellent une solution élégante.

Si, en 1893, nous avions pu justement reprocher à nos administrations communales des faubourgs de n'avoir songé, dans l'élaboration de leurs plans, qu'à lotir des terrains en vue de la vente, sans même tenir compte des exigences de la circulation, on peut constater qu'actuellement il se manifeste chez elles une préoccupation évidente de l'esthétique, notamment à Schaerbeek et à Saint-Gilles.

Malheureusement nous avons pu observer fréquemment, lorsque nous étions consulté par des administrateurs de villes de province, qu'ils ne se doutaient même pas qu'on pût concilier l'art, la science et même les intérêts financiers pour l'élaboration d'un plan de ville. — Cela n'étonnera personne quand on se souviendra que nos magistrats communaux sont nommés parce qu'ils représentent tel ou tel parti politique, et non telle ou telle école d'art.

Mais, dira-t-on peut-être, il y a les services techniques des administrations communales, qui, eux, sont permanents et doivent être supposés compétents. Nous le disons à regret, on constate chez leurs fonctionnaires une déplorable ignorance de la langue allemande. Or, c'est en Allemagne que la question qui nous occupe a été depuis longtemps le plus complètement étudiée et avec la méthode qui fait honneur à la science allemande.

Le seul remède à ce mal, qui provient du peu de développement de notre culture intellectuelle, est donc d'employer tous les moyens que nous offrent les journaux, les revues, les conférences, les congrès, pour faire l'éducation du public, ouvrir ses yeux et éveiller sa sensibilité artistique.

ESTHÉTIQUE DES VILLES

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. **Charles BULS**

INTRODUCTION.

Nous croyons avoir employé, le premier, le terme d'*esthétique des villes ;* les membres du Congrès seraient donc en droit de nous demander si l'art de construire des villes peut être soumis à des règles précises.

Si le mot n'existait pas, au moins la chose avait-elle déjà été tentée dans les beaux livres de MM. C. Sitte et J. Stübben, sous le titre de *Der Städtebau*, parus en 1889 et 1890.

Nous avons sous les yeux une telle quantité de publications provoquées par l'apparition de notre première étude, en 1893, que la démonstration de la légitimité d'une esthétique des villes me paraît superflue. On a pu contester telle ou telle solution proposée, personne n'a mis en doute que l'art peut présider à la construction d'une ville. Seulement, comme dans toute philosophie de l'art, l'application de ses principes exige un doigté délicat, parce que nombreux et quelquefois antinomiques sont les facteurs dont il faut tenir compte.

Ces facteurs sont : le climat, le site topographique, les souvenirs historiques, les monuments anciens, les traditions nationales, les exigences de la salubrité, de la circulation, du commerce, de l'industrie.

On objectera, peut-être, que plusieurs de ces facteurs, tels que les conditions hygiéniques, les exigences de la circulation, les besoins du commerce, sont plutôt d'ordre technique que d'ordre esthétique.

Ce serait une erreur de le penser, car aucun de ces facteurs ne peut être envisagé d'une façon indépendante; ils réagissent les uns sur les autres; et la conception d'un plan de ville, soit qu'il s'agisse d'un faubourg nouveau ou de la transformation d'un quartier ancien, doit tenir compte de leur action réciproque et de la résultante qui en découle.

Il est tel problème pratique qui peut recevoir ce que les mathématiciens eux-mêmes appellent une solution élégante.

Si, en 1893, nous avions pu justement reprocher à nos administrations communales des faubourgs de n'avoir songé, dans l'élaboration de leurs plans, qu'à lotir des terrains en vue de la vente, sans même tenir compte des exigences de la circulation, on peut constater qu'actuellement il se manifeste chez elles une préoccupation évidente de l'esthétique, notamment à Schaerbeek et à Saint-Gilles.

Malheureusement nous avons pu observer fréquemment, lorsque nous étions consulté par des administrateurs de villes de province, qu'ils ne se doutaient même pas qu'on pût concilier l'art, la science et même les intérêts financiers pour l'élaboration d'un plan de ville. — Cela n'étonnera personne quand on se souviendra que nos magistrats communaux sont nommés parce qu'ils représentent tel ou tel parti politique, et non telle ou telle école d'art.

Mais, dira-t-on peut-être, il y a les services techniques des administrations communales, qui, eux, sont permanents et doivent être supposés compétents. Nous le disons à regret, on constate chez leurs fonctionnaires une déplorable ignorance de la langue allemande. Or, c'est en Allemagne que la question qui nous occupe a été depuis longtemps le plus complètement étudiée et avec la méthode qui fait honneur à la science allemande.

Le seul remède à ce mal, qui provient du peu de développement de notre culture intellectuelle, est donc d'employer tous les moyens que nous offrent les journaux, les revues, les conférences, les congrès, pour faire l'éducation du public, ouvrir ses yeux et éveiller sa sensibilité artistique.

1° Termes du problème.

La solution variera suivant qu'il s'agit :

1° d'une ville nouvelle à fonder de toutes pièces ;

2° d'un quartier de ville ancienne à transformer pour satisfaire aux exigences de la vie moderne ;

3° d'un faubourg à ajouter à une cité ancienne.

Nous croyons pouvoir négliger le premier problème, qui ne trouve plus d'application en Europe.

2° Transformation d'un quartier ancien.

Le second problème sollicite très fréquemment les études des pouvoirs administratifs : sa solution est d'autant plus difficile à donner qu'ici l'élément utilitaire entre en lutte ouverte avec l'élément esthétique et archéologique ; la question ne peut être résolue que par une conciliation.

Il est encore un élément dont il faut se méfier, c'est la rhétorique, quelqu'étrange que cela puisse paraître au premier abord. Rappelons, pour justifier notre méfiance, que ce sont les rhétoriciens qui ont fait placer à Rome le monument de l'Unité italienne en face du Corso, et ont ainsi gâté la place de Venise ; ce sont eux qui ont dénaturé le caractère du Panthéon par le tombeau de Victor-Emmanuel, et celui du Capitole en y installant la Municipalité romaine.

Reprenons un à un les facteurs dont il faut tenir compte :

1° *Le climat.* — On a trop négligé cet élément important dans toute l'Europe. Entraînés par l'engouement pour les styles classiques nés sous les cieux lumineux du Midi, les Parisiens ont construit un Petit Palais où règne une obscurité funeste à son musée, et nous avons érigé un monumental palais de Justice dont les auditoires doivent être éclairés par l'électricité en plein jour. Nos rues nouvelles sont si mal orientées qu'elles sont balayées par les vents humides du Sud-Ouest, et nous avons décapité l'écran de maisons qui devait nous protéger contre les morsures de l'aquilon, comme si nous avions voulu justifier le nom du Caudenberg.

2° *Le site topographique.* — Les ingénieurs qui ont eu à tracer un plan de quartier n'ont eu souvent qu'une préoccupation, c'est d'opérer sur une *tabula rasa.* Après un nivellement

à fond ils y ont alors tracé des rues en damier, quelquefois traversées par des diagonales avec des ronds-points aux intersections des voies. Notre quartier Léopold illustre admirablement la banalité et le mortel ennui qui se dégagent d'un pareil quartier. Alors qu'on aurait pu obtenir des effets pittoresques en tirant parti des dénivellations, en contournant les collines, en plantant un jardin dans le fond d'un ravin, comme au *Chine* de Bornemouth, en ménageant des points de vue.

3° *Les monuments anciens, les souvenirs historiques.* — C'est à leur propos que la lutte est la plus vive entre les utilitaires et les artistes. Il est si facile d'abattre un respectable monument pour permettre à une rue rectiligne de poursuivre sa route inflexible! Heureusement ce procédé brutal perd du terrain. Maintenant qu'on a pu leur en faire apprécier la beauté, les Bruxellois ne crieraient-ils pas au vandalisme s'il était encore question de toucher à leur Grand'Place? Cependant les plus vieux d'entre eux doivent se rappeler que la rue de l'Etuve avait été élargie par la démolition de la maison historique de l'*Etoile*, produisant ainsi une brèche déplorable dans l'admirable cadre de notre forum ; que l'on a étudié, très sérieusement, le projet de percer la maison des ducs de Brabant, pour faire déboucher une galerie couverte sur le marché; que l'élargissement de la rue de la Colline avait été commencé.

Les souvenirs historiques : vieux remparts, vieilles tours, anciens hôtels, maisons à pignons dentelés, se défendent plus difficilement; c'est de haute lutte qne nous avons obtenu la conservation de la Tour noire, et des monuments de notre art architectural se trouvent encore sous le coup d'une démolition, tels la maison du Char d'or; celle de Cosyns, rue de Flandre ; cette année même une des tours les mieux conservées de notre deuxième enceinte s'est écroulée sous la pioche des démolisseurs.

Cependant les vieilles pierres ne parlent-elles pas à l'esprit de nos concitoyens? Ne leur rappellent-elles pas les souffrances, les luttes, les triomphes de leurs ancêtres? Pensent-ils donc qu'une ville humaine doive être uniquement une usine, combinée mécaniquement pour satisfaire aux seules exigences matérielles de la circulation, aux seuls besoins du commerce, de la finance et de l'administration? Au milieu du tourbillon assourdissant de la lutte pour la vie, n'est-il pas bon de faire retentir, dans la ville moderne, cette note du passé, cette évo-

cation apaisante d'un héritage de souvenirs communs à tous les bourgeois de la cité?

Quand, dans une ville étrangère, nous nous trouvons devant ces débris, symboles pieusement conservés, n'en sommes-nous pas émus? Tel, par exemple, ce fragment de l'antique muraille de Servius, préservé au milieu de la via nationale, à Rome.

Comment réaliser la conciliation entre le point de vue pratique et le point de vue esthétique?

Commençons par déterminer les rues qui ne satisfont plus aux besoins de la circulation, les endroits congestionnés, puis les points qui doivent être reliés entre eux par des voies plus directes, ensuite les centres de dispersion de la foule. Traçons un plan schématique de ces desiderata et appliquons-le sur le plan du quartier ancien. Gardons-nous bien de résoudre le problème en perçant des boulevards rectilignes, en remblayant tous les ravins, en bouleversant l'orographie primitive, en éventrant de vieux quartiers.

Cherchons au contraire à élargir les rues sinueuses par un alignement nouveau parallèle à l'ancien; tirons parti des différences du niveau, des accidents du sol, des rues existantes, en reliant celles qui ont à peu près la direction désirée par des tronçons; ne reculons pas devant le tracé d'une courbe pour adoucir une pente, contourner un vieil édifice, ménager une vue sur un groupe pittoresque d'habitations; et partout où il restera un coin inutilisé, plantons-y un arbre ou un bosquet.

Par ce système nous conserverons quelque chose du caractère ancien de la cité, précisément ce qui lui donne du charme et nous la rend chère comme une maison familiale imprégnée du souvenir des ancêtres.

Dans nos contrées du Nord, c'est avant tout le tableau pittoresque qui nous séduit, les rues sinueuses qui réservent des surprises au passant, les pignons dentelés qui atténuent la monotonie de nos ciels brumeux. Où courent les touristes? A Bruges, Nuremberg et Rothenburg, plutôt qu'à Carlsruhe, à Mannheim ou à Turin.

Un intérêt bien entendu, comme un patriotisme désintéressé, doivent donc nous engager à conserver à nos villes un caractère en harmonie avec notre climat, nos mœurs et nos tradi-

tions nationales. Ce qui est parfaitement conciliable avec les exigences de la circulation et les prescriptions de l'hygiène.

3° *Création d'un faubourg à annexer à une ville ancienne.*

Ici le programme des exigences à satisfaire sera beaucoup plus complexe. Il faudra d'abord se demander quelle sera la destination du nouveau quartier : commercial, industriel, administratif, universitaire, populaire, bourgeois, aristocratique ou mixte.

A ce propos, ne nous laissons pas égarer par la rhétorique, comme l'ont fait les Romains du *risorgimento*.

Les économistes qui ont traité la question des habitations ouvrières n'ont pas manqué de citer les paroles adressées par François Miron, prévôt des marchands de Paris, au bon roi Henri IV : « ne suis point d'advis de bastir des quartiers à » l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers... Il ne faut pas que » les petits soient d'un côté, et les gros et dodus de l'autre ; » c'est beaucoup plus sûrement meslangée ». Séduits par la forme pittoresque et le sentiment bonhomme qui se dégage de ces paroles adressées au roi de la poule au pot, ceux qui les rappelaient les approuvaient.

Mais, pas plus que le bon roi n'a pu donner la poule au pot à chacun de ses sujets, le prévôt Miron n'aurait pu réaliser son vœu. Non pas qu'il faille isoler les ouvriers comme des parias dans une sorte de ghetto populaire, mais parce que des raisons pratiques et économiques s'opposeront à ce mélange. Sans compter que ce n'est pas par des rapports de bon voisinage que l'on obtiendra une solidarité sociale entre les différentes classes. Nous la voyons se réaliser, sous nos yeux, bien plus efficacement par toutes les œuvres d'éducation et de bienfaisance laïques et religieuses, à l'aide desquelles les classes les plus favorisées travaillent à développer la culture intellectuelle et à soulager les misères des moins favorisées. Deux grandes réformes contribueront surtout à mettre en contact toutes les couches sociales, l'instruction obligatoire à l'école et le service personnel à la caserne.

Quand donc nous aurons à établir le plan d'un quartier nouveau, nous devrons tout d'abord rechercher les courants de circulation. Ceux qui partent d'un noyau de dispersion devront être prolongés pour aboutir à un village voisin, à un

pont, à un pont, à une gare, à un lieu de villégiature, à un parc, à une forêt. Si quelque vieille route traverse le quartier projeté, conservons-en le plus possible les arbres et les sinuosités; cette ancienne chaussée deviendra une avenue et constituera l'épine dorsale du nouveau quartier.

Adaptons ensuite ce premier schéma à la topographie des lieux, en tenant compte des dénivellations qui peuvent obliger à faire des déblais, des remblais ou des voies abordant les hauteurs par la moindre pente.

Gardons-nous du procédé trop commode qui consiste à niveler d'abord une vaste plaine dans laquelle nous tracerons un plan rectangulaire comme dans l'île de Manhattan à New-York, ou un plan rectangulaire semé d'étoiles comme à Washington, ou un plan formé d'une série de carrés inscrits les uns dans les autres et coupés de diagonales comme à Henrichemont, ou un plan en forme de toile d'araignée comme à Carlsruhe. Ces conceptions artificielles peuvent donner des plans fort beaux sur le papier, mais ils ne correspondent à aucune réalité, à aucun besoin : ils sont mort-nés.

Si notre quartier est très étendu, il faudra y réserver une place pour certains services publics : mairie, poste, télégraphe, commissariat de police, poste de pompiers, écoles de différents degrés, bibliothèque; y ménager des promenades, des parcs, des places de jeux, un bassin de natation, un emplacement pour un théâtre, une salle de concerts et de conférences, etc.

Voyons maintenant les exigences qui s'imposent suivant la destination du quartier projeté :

Quartier commercial. — A part deux ou trois artères de grande communication assez larges pour recevoir des lignes de tramway, les rues ne devront pas avoir une largeur exagérée, l'expérience ayant démontré que les rues étroites sont plus favorables aux magasins et plus fréquentées par les acheteurs. Eviter la direction Nord-Sud.

Quartier industriel. — Orienté de manière que les vents dominants ne chassent pas la fumée vers les quartiers d'habitation. Communications faciles par rail avec la gare de marchandises, le canal, le port, suivant le cas.

Réserver des blocs de terrains à bon marché pour habitations ouvrières, pour écoles primaires et places de jeux.

Quartier administratif. — En atténuer la froideur par des plantations, des squares fleuris.

Quartier universitaire. — Comme à Strasbourg, disposer les instituts dans un parc, les entourer d'air et de lumière, éloigner tout trafic bruyant.

Quartier populaire. — Traversé par une large voie à tramway pouvant conduire rapidement les ouvriers à leur travail. Lotir les terrains de façon à faciliter la construction de maisons à bon marché; répartir des places de jeux dans le quartier et des emplacements pour jardins d'enfants et pour écoles, clubs ouvriers, bibliothèques populaires, bains publics, gymnase ; soigner spécialement la salubrité publique.

Quartier bourgeois. — A côté d'une grande voie de circulation, ménager des rues sinueuses avec des lots de terrains de prix moyen pour maisons isolées, précédées ou entourées d'un jardinet ; squares, parc avec kiosque pour musique.

Quartier aristocratique. — Avenues avec allées de cavaliers, bordées d'arbres, entourant des blocs assez vastes pour y créer des parcs.

On peut, si l'étendue est suffisante, réunir ces différents quartiers dans un faubourg mixte. Ce sera alors dans les secteurs compris entre les grandes voies de communication qu'on tracera des rues secondaires qui répondront aux exigences indiquées plus haut.

Il suffit, nous semble-t-il, d'avoir lu la caractéristique de chacun des quartiers que nous venons d'énumérer pour comprendre l'impossibilité de réaliser le vœu du naïf prévôt Miron dans une capitale. Les mœurs ne sont plus ce qu'elles étaient du temps du roi Henry. La diffusion du luxe, le besoin de confort, résultats de l'accroissement de la richesse publique, le développement du machinisme industriel, la nécessité de grouper d'énormes populations ouvrières à proximité des usines qui les emploient, imposent la spécialisation des quartiers. D'autre part, il faut renoncer à construire des habitations à bon marché dans le voisinage de riches hôtels ou de villas entourées de jardins.

Evitons donc de nous laisser prendre à la piperie des mots.

Forme des rues.

En vertu des principes établis précédemment, nous aurons à tracer un quartier traversé par quelques grandes artères de

circulation intense; elles limiteront des îlots parcourus par un réseau de veines qui conduiront aux habitations.

Ces artères et ces veines seront-elles droites, courbes, sinueuses ou brisées, d'égale largeur ou lenticulaires?

Les artistes et les esthètes ont beaucoup médit des rues droites, et non sans raison, à cause de l'abus qu'on en a fait. On ne saurait cependant les bannir d'une ville moderne.

Une rue droite ne se voit pas. La fuite perspective des façades en confond toutes les lignes. Si elle est trop longue, l'extrémité se perd dans la brume de l'éloignement. Une demi-heure à l'avance le piéton aperçoit son point d'arrivée et le trajet est ennuyeux par son uniformité. Les trombes de neige, de pluie, de poussière n'y trouvent pas d'obstacles et assaillissent le passant. Si la rue est dans la direction Nord-Sud, elle n'a pas un côté ombré au moment le plus chaud de la journée.

Cependant la rue droite a quelques avantages : elle est le plus court chemin entre deux points; elle facilite la circulation des voitures et l'établissement de tramways; dans certains cas, elle est l'élément indispensable d'un quartier monumental.

Bannir absolument les rues droites dans une ville moderne serait donc exagéré, comme l'est toute solution absolue.

Il faut concilier les exigences de la circulation et de la beauté, en conservant les avantages de la ligne droite, tout en corrigeant son uniformité, soit en limitant sa longueur, soit en variant sa largeur. La longueur peut être limitée par un détour de la rue, par un monument : église, palais, arc de triomphe, fontaine monumentale ou square planté.

Toute construction devra présenter une silhouette qui se lise clairement à distance.

A quel point de la rue rectiligne faut-il placer cet écran interrupteur?

On ne peut pas le déterminer par un rapport entre la largeur de la rue et sa longueur; c'est plutôt la limite de la vue normale qui doit servir de guide.

Des observations faites dans deux rues trop longues de Bruxelles, la rue Royale, terminée par l'église Sainte-Marie, la rue de la Loi, fermée par l'Arc du Septantenaire, me font estimer que dans ces rues le monument aurait dû être placé à

environ 1000 mètres de l'œil du spectateur stationnant à leur commencement.

Si l'on se décide à interrompre la longueur d'une avenue par un square, il faut se garder de la faute commise au rond-point de l'avenue Louise, à Bruxelles. Sa forme circulaire est une sérieuse entrave à la circulation des voitures. Elle peut être évitée en donnant au square une forme ovoïde allongée, ou en prolongeant la chaussée à travers son centre.

L'uniformité fatigante d'une avenue peut encore être atténuée en ne maintenant pas un parallélisme absolu entre l'alignement des façades opposées et en y creusant, de distance en distance, des concavités. Elles pourraient être alternantes ou opposées, et l'espace ainsi gagné serait orné de parterres. Mais ce système ne peut être employé que dans des avenues à maisons fermées; dans une rue commerçante, les magasins placés dans la partie concave auraient une moindre valeur.

La solution la plus heureuse sera toujours de dévier une rue très longue de la droite inflexible, et il est très rare que quelque disposition locale n'en offre le prétexte. Nous aimons mieux deviner qu'une rue continue au delà d'une inflexion que de la voir trop brusquement arrêtée par un monument que l'on aperçoit longtemps à l'avance. Ce monument lui-même aurait produit un plus grand effet si, brusquement, nous nous étions trouvé devant lui à bonne distance, soit trois fois sa hauteur.

Les rues sinueuses des vieilles villes ont un charme qui a été signalé plus d'une fois. Dans notre *Esthétique des Villes*, nous avons indiqué comment le hasard a merveilleusement disposé les habitations le long de la vieille chaussée serpentante qui est devenue le Marché-aux-Herbes et la rue de la Madeleine, à Bruxelles. Grâce à ses sinuosités, les maisons ne se cachent pas dans les perspectives effacées de la ligne droite, des pans de façades apparaissent successivement. A mesure que la pente se gravit, l'œil perçoit des blocs superposés, et les déchiquetures des toits découpent le ciel en zigzags étranges. Le même effet pittoresque peut s'observer à Bruges, rue des Pierres; à Lübeck, Breitstrasse.

Le dessinateur d'un plan de ville ne peut négliger ces enseignements. Seulement, s'il courbe une rue, il doit justifier cette fantaisie par la nécessité d'adoucir une pente, le désir de respecter un vieil édifice, l'obligation de joindre deux rues qui

ne sont pas dans le même axe, mais dans la même direction désirée.

Car un effet pittoresque artificiel manquera de naturel et ne satisfera pas notre sens esthétique. Les irrégularités des rues anciennes ne sont pas le résultat d'une pure fantaisie, mais découlent de nécessités pratiques, de l'existence d'anciens chemins, de la constitution orographique du sol, de l'obligation de multiplier les rues dans une enceinte étroite limitée par les remparts.

Ce sont ces causes, obscures mais réelles, qui ont doté les rues anciennes d'une individualité que nous ne parvenons pas à donner à des rues modernes, dont l'unique destination est de mettre en valeur des lots de terrains.

D'autres fois, une fausse conception de l'esthétique d'un plan nous a fait dessiner un ensemble symétrique de rues qui n'est appréciable que vu à vol d'oiseau, mais qui laisse absolument insensible le promeneur qui y circule. Pour éviter cette faute, on établira une maquette en relief du quartier projeté; photographiée convenablement, elle peut donner une idée de l'effet que produira son exécution.

Espaces libres.

Les places publiques des villes anciennes avaient deux destinations : le forum et le marché. Nettement séparés dans l'antiquité, ils furent souvent confondus dans le Nord, au moyen âge.

Aristote (*Politique*, l. IV, ch. XI, p. 2) recommande que la place de la Liberté ne soit jamais souillée de marchandises et soit interdite aux artisans, aux laboureurs et à tout autre individu de cette classe.

Le marché doit être établi loin de cette place et bien séparé d'elle ; il sera d'un accès facile à tous les transports venant de la mer et de l'intérieur du pays.

Dans le Nord de l'Europe, au contraire, sauf le parvis devant l'église, la place principale devant l'hôtel de ville était le grand marché. Toutes les anciennes places de Bruxelles conservent encore dans leur nom le souvenir de leur destination spéciale : marché au bétail, marché aux chevaux, marché au bois, marché aux porcs, marché au

fromage, marché aux peaux, marché aux herbes, marché aux poulets.

Les villes modernes présentent une bien plus grande variété de places, si bien qu'on a pu les classer sous quatre rubriques :

1. Place de circulation.
2. Place utiles : *a*) marchés ; *b*) garages.
3. Places ornées.
4. Places monumentales.

1. *Place de circulation.*

On est amené à créer ces sortes de places quand on fait converger un grand nombre de rues vers un même point, comme à Paris, où douze rues se dirigent vers l'Arc de l'Etoile.

Nous avons déjà condamné ce système au point de vue de la facilité de la circulation ; et malgré l'autorité d'un homme aussi compétent que M. J. Stübben (*Der Städtebau*, p. 147) nous nous rallions absolument à la critique de M. C. Sitte (*Der Städtebau*, p. 103). « Sur le papier une telle place en » impose sans doute par sa belle régularité ; mais quel est son » effet réel ? La possibilité de voir des perspectives infinies » de rues que les anciens ont su éviter avec art est élevée ici à » son maximum. Le point central de la circulation est en » même temps le lieu d'intersection de tous les rayons visuels. »

De sorte que si l'on veut jouir de ce spectacle en pivotant sur ses talons, on risque fort d'être écrasé.

Personne ne nie que la perspective montante des Champs-Elysées se termine admirablement par l'Arc de Triomphe de l'Etoile, mais on reconnaîtra en même temps que les douze rues rayonnantes ne contribuent en rien à sa beauté.

Cependant, au centre d'une ville on ne peut toujours éviter que quatre ou cinq rues convergent vers une même place. En ce cas, au lieu de les diriger vers un point central, il vaut mieux allonger la place en ellipse et les faire aboutir à ses deux foyers, afin de diviser la circulation.

A la place de Brouckère, à Bruxelles, par exemple, le boulevard de la Senne et le boulevard du Nord s'engagent latéralement à la place ; le boulevard Anspach est dans l'axe de celle-ci et le Fossé aux Loups en traverse un des petits côtés. On peut constater que la circulation des trams et des voitures y est facile, malgré le croisement. Les rues secondaires doivent

être traitées comme les affluents d'un fleuve et y verser leur circulation dans le sens du courant principal. C'est ordinairement le désir de produire un ensemble décoratif sans le souci des exigences pratiques qui a amené l'ingénieur à créer les places, belles mais incommodes, de même que, trop souvent, les architectes ne rêvent que de construire une superbe façade, sans s'inquiéter de la commodité des habitants du palais.

Si à la place de Brouckère un bon résultat a été obtenu, il est probable qu'il n'en faut pas faire de mérite à l'auteur du plan. Sans la nécessité de ne pas bâtir sur le lit voûté de la Senne, il est probable que, comme un empereur de Russie, l'ingénieur aurait tracé une ligne droite entre la gare du Nord et la gare du Midi, qu'il s'agissait d'unir par un boulevard central. Cela démontre une fois de plus que l'obligation de tenir compte de la topographie naturelle du lieu produit une solution esthétique.

2. *Places utiles.* a) *Marchés.*

Les marchés ayant une autre destination que les places de circulation, la partie centrale y est réservée à l'étalage des denrées mises en vente.

Quoique les marchés aient perdu leur ancienne importance parce que les denrées alimentaires se vendent dans des magasins à portée des consommateurs ou sont livrées à domicile, on en trouve beaucoup encore fort achalandés.

A Bruxelles, à la Grand'Place, se tient tous les jours un marché matinal (Vroeg markt), très pittoresque, surtout en hiver, quand il s'étale sous la clarté lunaire des lampes électriques, dans le cadre grandiose des maisons de gildes. Les légumes qu'on y vend, destinés à alimenter les halles et les magasins, doivent avoir disparu à 8 heures du matin. Un stationnement de voitures et un petit marché aux fleurs y prennent ensuite place, une ligne diagonale de circulation principale y est alors laissée libre. La Grand'Place sert aussi en été, le soir, à des concerts populaires ; aux fêtes nationales, à des déploiements de cortèges. Mais le bourgmestre n'y proclame plus, à son de trompe, de la bretèche de l'Hôtel de Ville, les arrêtés communaux. Ceux-ci sont affichés dans toute la ville.

Signalons que sur cette place presque quadrangulaire, les

rues aboutissent en turbine à chaque angle, de façon que le spectateur qui y arrive n'a pas le vide d'une rue opposée devant lui, mais une partie du cadre de la place ; disposition à recommander pour toutes les places encadrées. Le riche cadre de la place célèbre est formé de l'Hôtel de Ville, de la Maison du Roi, des anciennes maisons de corporations. Il est jalousement préservé de toute mutilation, aux frais de la ville.

Bruxelles, malgré plusieurs marchés en plein vent, toujours fort fréquentés, a cependant sacrifié à la tendance moderne d'abriter les marchés. La ville a construit dans ces conditions un marché aux poissons, une boucherie, deux halles centrales. Mais, à raison de la faveur dont jouissent les marchés découverts, une de ces halles a été transformée en café-concert l'été, en skating l'hiver.

Les marchés du Grand-Sablon et le Vieux-Marché-aux-Grains ont un terre-plein central encadré d'arbres et bordé de quatre rues.

C'est la seule disposition qui nous paraisse à préconiser pour les marchés qui durent toute la journée.

Les foires, les kermesses, les concours de bétail, les marchés aux chevaux, exigent de vastes emplacements encadrés d'arbres, et sont généralement placés le long d'un boulevard.

Les parades, les exercices militaires et gymnastiques réclament la même disposition de place. Cette plaine est ordinairement située aux confins de la ville.

b) *Garages.*

Nous comprenons parmi les places de garages celles qui s'étendent aux abords des stations de chemin de fer pour le stationnement des fiacres, automobiles et omnibus. Pour diviser la circulation, on y sème souvent des squares, des fontaines, des statues, et l'on s'efforce d'impressionner favorablement le voyageur par une entrée de ville majestueuse.

Nous comprenons encore dans cette catégorie les lieux de stationnement des fiacres disséminés en ville. Les auteurs de places oublient souvent de les prévoir, et c'est un tort. Car les autorités communales ont quelquefois beaucoup de peine à trouver des emplacements suffisants qui ne soient pas incommodes pour les habitants voisins.

Il faut toujours, à cet endroit, disposer de moyens éner-

giques de lavage, pour éviter les mauvaises odeurs, garantir la salubrité publique. Un dallage imperméable qui ne permette pas la contamination du sol est à recommander.

3° *Places ornées.*

Les places ornées de plantations furent inventées par les Anglais, quand la disparition graduelle des jardins privés, à l'intérieur des villes, leur fit sentir la nécessité de reconstituer des réserves d'air en faveur de l'hygiène publique.

Nous attribuerons encore leur création à l'amour des arbres, bien plus développé chez les peuples du Nord que chez les méridionaux.

Cependant les villes provençales possèdent généralement un cours ombragé de vieux platanes, et dans les villes espagnoles la population va, au coucher du soleil, se promener à l'alameda, plantée de peupliers, comme l'indique son nom.

Ces corso où flanent les Italiens sont à l'intérieur de Rome, de Palerme, de Naples, et sans plantations. Il est vrai que leurs belles villas (Borghèse, Flora, Reale) leur offrent une compensation.

Les squares anglais ont encore souvent pour objectif de permettre la construction d'un quartier paisible en dehors de la circulation fiévreuse de la métropole. D'ordinaire ces squares ne sont accessibles qu'aux habitants du pourtour qui possèdent la clef de la porte. D'autres fois, ils sont placés au centre d'un bloc bâti et servent de jardin commun à ses occupants. Les squares, malgré leur nom, outre carrés, peuvent être circulaires, ovales, polygonaux, rectangulaires, semi-circulaires, triangulaires, ornés de bassins, de fontaines, de monuments, d'exèdres, de nymphées, de termes; la plus grande fantaisie y peut être déployée, puisque en dehors de leurs bienfaits hygiéniques, ils n'ont qu'une destination d'agrément. Il appartient à l'architecte de la ville de tirer un heureux parti des terrains disponibles et de se garder d'une uniformité monotone dans son plan. (Voir Stübben, *Städtebau*, p. 439.)

4° *Places monumentales.*

Nous ne comprendrons pas sous cette rubrique des places devenues monumentales, comme notre forum communal de

Bruxelles, comme la place de Signoria de Florence, comme l'Altstadtmarkt de Braunschweig, parce que les citadins, par orgueil civique, y ont successivement concentré l'église, l'hôtel de ville, des maisons de corporation, un corps de garde.

Nous donnerons ce nom à des places conçues d'un jet pour obtenir un ensemble monumental, comme la place Royale à Bruxelles, la place de la Concorde à Paris, la Belle-Alliance Platz à Berlin, le Capitole et la Piazza del Popolo à Rome, la place Stanislas à Nancy. Nous y joindrons aussi les parvis, en étendant toutefois cette appellation à toute place s'étendant au devant d'un édifice, qu'il soit civil ou religieux.

Ce sont donc des places de luxe et d'apparat, comme quelques Américains, admirateurs des forums européens, voudraient en créer, sous le nom de centres civiques, à New-York, Boston, Chicago, San-Francisco, afin d'atténuer un peu la laideur et la mortelle monotonie de leurs villes.

Proportions des places.

Le premier problème dont a à se préoccuper l'architecte d'une pareille place, c'est de déterminer une proportion harmonieuse entre les dimensions de la place et la hauteur des maisons qui doivent l'encadrer. Si la place est trop grande par rapport aux édifices, ceux-ci perdent leur importance ; si elle est trop petite, on ne peut se placer à une distance convenable pour les admirer.

On admet généralement que les règles établies par H. Maertens (*Der Optische Masstab*, Berlin, 1884, n'ont pas été contredites :

Placé à une distance égale à la hauteur de l'édifice, le spectateur en distinguera les détails et il le verra sous un angle de 45°:

Placé à une distance égale à deux fois la hauteur, le spectateur embrassera l'ensemble de l'édifice et le verra sous un angle de 27°;

Placé à une distance égale à trois fois la hauteur, le spectateur ne distinguera plus les détails, apercevra les contours de l'édifice unis aux constructions voisines, et le verra sous un angle de 18°,

Placé à une distance égale à quatre ou cinq fois la hauteur

de l'édifice, le spectateur n'apercevra plus qu'une silhouette pittoresque.

Formes des places.

Le plus souvent elles sont rectangulaires, et la proportion entre les petits et les longs côtés est comme 1 : 3. Pourtant il est des places carrées qui ne font pas mauvais effet (Grand' Place à Furnes) ; d'autre part une place trop longue, comme la place Navone à Rome et la place de Meir à Anvers, devient en réalité une rue.

La place Saint-Marc à Venise montre qu'une forme trapézoïdale n'est pas déplaisante. Il faut cependant tenir compte du campanile et des trois mâts qui remplissent le vide du côté le plus large.

La place Saint-Johannis, à Copenhague, fait admettre une forme triangulaire, grâce à la bonne disposition du square entourant l'église.

Les places circulaires sont trop régulières et trop géométriques ; elles nous laissent froids. Le Bernin, pour atténuer ce mauvais effet, a donné à la place Saint-Pierre à Rome la forme d'une ellipse dont le grand axe est parallèle à la façade de l'église. Nous inclinons à croire que si le grand axe de l'ovale avait continué celui du dôme, l'effet eût été meilleur ; le regard du spectateur aurait été mieux amené vers le temple, et, comme l'extrémité de l'ellipse aurait été plus éloignée de l'église, il aurait aperçu le pied du tambour du dôme, qui disparaît derrière le fronton de la façade.

Deux demi-cercles combinés avec deux côtés droits et des rampes plantées d'arbres, comme à la place du Peuple à Rome, constituent un bel ensemble décoratif.

Une place ovale, comme la place de la Croisée à Verviers, est d'un effet agréable et n'a pas les défauts du cercle, tant au point de vue de la circulation que de l'aspect monumental.

La place octogonale est aussi peu à recommander que la place circulaire, et pour les mêmes motifs.

Encadrement des places.

Tous les esthètes qui se sont occupés du décor des villes réclament l'encadrement des places. Ce système était appliqué

aux forums antiques. Au moyen âge, on obtenait ce résultat en faisant aboutir les rues d'accès aux grand'places en bras de turbine.

En Italie, et lorsque dans le Nord on adopta le style italien, ce fut à l'aide d'arcades qu'on dissimula les ouvertures qui interrompaient le cadre de la place. Citons les exemples suivants: à Vérone, le cadre de la place de Signori est complété par des portes à une arcade ; à Nancy, la célèbre place Stanislas montre le débouché des rues dissimulé par les belles grilles de Lamour, deux fontaines dans les angles et une rue coupée par la porte Royale en forme d'arc triomphal ; à Bruxelles, place Royale, les quatre ouvertures angulaires sont formées par une arcade surmontée d'une balustrade et percée de trois portes.

Ces exemples sont à recommander; il y a lieu de les imiter, sous peine de faire perdre à une place monumentale son caractère d'ensemble.

L'objection que ces arcades forment obstacle à la circulation ne tient pas devant le principe déjà énoncé plus haut à propos du tracé des rues : il faut répartir convenablement la circulation, afin de ne pas en faire croiser les lignes sur une place. A la place Royale de Bruxelles, ce résultat pourrait facilement être obtenu.

Groupement des places.

Le groupement de deux ou trois places d'inégale grandeur est très fréquent dans les villes anciennes, soit qu'on ait voulu séparer deux places de destination différente : le marché et le parvis, comme à Ypres ; soit qu'on ait voulu faciliter la circulation en la divisant; soit qu'on alt voulu obtenir le maximum d'effet des édifices. Dans ce système, chaque façade a sa place, chaque place son édifice, comme à la Piazza et à la Piazzetta de Saint-Marc, à Venise. On connaît l'admirable combinaison des trois places qui forment à Florence la place de la Signoria. Des groupements analogues se rencontrent à Brunswick, à Lübeck et à Brême.

Nous pourrions nous étendre sur la nécessité de respecter le cadre resserré des vieilles églises gothiques et le caractère fermé des anciennes places, mais je pense que ce rapport ne doit pas être consacré à la conservation des monuments

anciens, son objet principal est de fixer les principes à la fois pratiques et esthétiques à suivre pour la construction de quartiers nouveaux.

Si nous avons cité tant d'exemples anciens, c'est surtout pour attirer l'attention sur leur beauté, souvent obtenue inconsciemment par leurs auteurs, et pour engager les dessinateurs de plans à s'en inspirer.

Décor des places.

Le décor des places monumentales est souvent conçu d'une façon symétrique à l'imitation de certaines places de Rome, ou de la place de la Concorde à Paris. Cette dernière est l'une des plus belles du monde, quoiqu'elle manque de cadre et que les dimensions en soient telles que l'ensemble décoratif n'en peut être embrassé en une fois.

Cependant, on peut y constater que la disposition des principaux monuments : l'obélisque et les deux fontaines sur le grand axe de la place, rétrécis par les terre-pleins clôturés de balustrades et ornés des statues des quatre grandes villes de France, entrave sérieusement la circulation intense qui se fait, à certaines heures, entre l'avenue des Champs-Elysées et la rue de Rivoli et la rue Royale. Si ces éléments décoratifs avaient été reportés vers le jardin des Tuileries, l'effet n'aurait pas été moindre, la circulation eût été rendue plus facile et la symétrie n'en aurait pas été trop troublée.

La symétrie absolue est le moyen le plus banal et le plus commode d'obtenir du succès auprès de la foule insensible aux délicatesses de l'art.

La même observation s'applique à l'absurde manie moderne de placer toujours les statues au centre des places. Les anciens les disposaient en dehors des courants de circulation, laissaient le centre des places libre et plaçaient les monuments aux points morts.

Nivellement des places.

Ici encore inspirons-nous de l'exemple des anciens. Ils donnaient généralement à leurs places un nivellement concave, alors que nous le rendons convexe. Voyez le Forum romanum, le marché de Furnes, le Römerberg à Francfort, la place

Saint-Pierre à Rome, le Mercato Vecchio à Sienne, etc. On constate à ces places qu'au point de vue perspectif, les lignes verticales se soudent plus normalement à une pente s'élevant vers elles qu'au profil convexe d'une place. Le profil convexe enterre la base des maisons, le profil concave leur donne de l'élancement et une base. Au point de vue pratique, la forme en cuvette des places favorise l'écoulement des eaux de pluie.

Conclusion.

Les principes que nous venons d'exposer découlent de la recherche des moyens pratiques qui peuvent rendre une ville moderne commode et hygiénique et la doter d'une beauté qui en fasse un séjour agréable. Une ville ne doit pas seulement être un entrepôt commercial et une usine industrielle, mais aussi un home humain.

Depuis que les villes ne sont plus formées par la lente alluvion des siècles, elles ont perdu leur charme pittoresque et leur caractère national. Au travail inconscient de l'ancien constructeur doit se substituer l'œuvre consciente du constructeur moderne.

La mission de nos architectes de villes doit donc être de les parer d'une beauté nouvelle dont les éléments seront fournis par les besoins d'une circulation intense, d'une vie saine, par des principes esthétiques dérivés de l'étude des lois de la jouissance artistique.

---

anciens, son objet principal est de fixer les principes à la fois pratiques et esthétiques à suivre pour la construction de quartiers nouveaux.

Si nous avons cité tant d'exemples anciens, c'est surtout pour attirer l'attention sur leur beauté, souvent obtenue inconsciemment par leurs auteurs, et pour engager les dessinateurs de plans à s'en inspirer.

Décor des places.

Le décor des places monumentales est souvent conçu d'une façon symétrique à l'imitation de certaines places de Rome, ou de la place de la Concorde à Paris. Cette dernière est l'une des plus belles du monde, quoiqu'elle manque de cadre et que les dimensions en soient telles que l'ensemble décoratif n'en peut être embrassé en une fois.

Cependant, on peut y constater que la disposition des principaux monuments : l'obélisque et les deux fontaines sur le grand axe de la place, rétrécis par les terre-pleins clôturés de balustrades et ornés des statues des quatre grandes villes de France, entrave sérieusement la circulation intense qui se fait, à certaines heures, entre l'avenue des Champs-Elysées et la rue de Rivoli et la rue Royale. Si ces éléments décoratifs avaient été reportés vers le jardin des Tuileries, l'effet n'aurait pas été moindre, la circulation eût été rendue plus facile et la symétrie n'en aurait pas été trop troublée.

La symétrie absolue est le moyen le plus banal et le plus commode d'obtenir du succès auprès de la foule insensible aux délicatesses de l'art.

La même observation s'applique à l'absurde manie moderne de placer toujours les statues au centre des places. Les anciens les disposaient en dehors des courants de circulation, laissaient le centre des places libre et plaçaient les monuments aux points morts.

Nivellement des places.

Ici encore inspirons-nous de l'exemple des anciens. Ils donnaient généralement à leurs places un nivellement concave, alors que nous le rendons convexe. Voyez le Forum romanum, le marché de Furnes, le Römerberg à Francfort, la place

Saint-Pierre à Rome, le Mercato Vecchio à Sienne, etc. On constate à ces places qu'au point de vue perspectif, les lignes verticales se soudent plus normalement à une pente s'élevant vers elles qu'au profil convexe d'une place. Le profil convexe enterre la base des maisons, le profil concave leur donne de l'élancement et une base. Au point de vue pratique, la forme en cuvette des places favorise l'écoulement des eaux de pluie.

Conclusion.

Les principes que nous venons d'exposer découlent de la recherche des moyens pratiques qui peuvent rendre une ville moderne commode et hygiénique et la doter d'une beauté qui en fasse un séjour agréable. Une ville ne doit pas seulement être un entrepôt commercial et une usine industrielle, mais aussi un home humain.

Depuis que les villes ne sont plus formées par la lente alluvion des siècles, elles ont perdu leur charme pittoresque et leur caractère national. Au travail inconscient de l'ancien constructeur doit se substituer l'œuvre consciente du constructeur moderne.

La mission de nos architectes de villes doit donc être de les parer d'une beauté nouvelle dont les éléments seront fournis par les besoins d'une circulation intense, d'une vie saine, par des principes esthétiques dérivés de l'étude des lois de la jouissance artistique.

HIGHWAY ADMINISTRATION IN ENGLAND

RAPPORT

PRESENTED

BY **H. HAMPTON COPNALL**
Clerk of the Nottinghamshire County Council.

RÉSUMÉ.

Après avoir exposé le développement historique de l'administration de la grande voirie en Angleterre, l'auteur fait connaître l'organisation actuelle. Il indique les réformes qu'il conviendrait d'adopter pour mettre cette organisation en rapport avec les besoins et l'activité de la circulation actuelle. Il demande notamment que la base territoriale de l'administration soit élargie, que l'on adopte une classification des routes et l'unification des méthodes pour leur entretien et leur réparation et que l'on crée une administration centrale de la grande voirie.

The first road makers in England were the Romans, and the roads constructed by them were remarkable for preserving a straight course from point to point regardless of obstacles which might easily have been avoided. Four old Roman roads still remain in this country, viz. : the Fosse Road and Watling Street, which traverse England north and south, and Ermine Street and Icknield Street, which cross it. They were specifically referred to in the laws of Edward the Confessor and William the Conqueror, and were described as « Royal roads ». They were under the jurisdiction of the Crown and travellers along them enjoyed privileges known as the « King's peace ».

Roman roads were formed for military purposes and evidently the reason they became Royal roads maintained and repaired by the King was that they were regarded as a necessity to government. A portion of the fund used by the King for the maintenance and repair of these roads was obtained probably by tolls taken from passengers along the roads.

There were many other Roman roads besides those already

referred to, many of which still remain, often forming the foundation of a more modern road.

Before the Conquest in the eleventh century it is said that there was laid upon every citizen, agricultural or urban, a trinoda necessitas, i. e., the duty of serving in war, the repair of bridges and public roads, and the maintenance of fortifications.

By the common law of England all highways (without regard to the manner in which they originated) were repairable by the inhabitants of the parish in which they were situated as a charge upon the land within the parish, to be defrayed by the occupiers of the land for the time being.

For many centuries the roadways of this country were little more than mere footpaths and horse-tracks, and the burden of repairing was not a serious matter. Formerly people did not travel far away from their homes and if they did so they rode on horseback and were quite content with simple tracks across country. What are now country lanes were probably in those days grass tracks separating fields and forming means of access for the villagers to particular lands under cultivation.

One of the earliest laws on the subject of highways was passed in the year 1285 and directed that all trees and shrubs be cut down to a distance of 200 feet on either side of the roads between market towns to prevent the concealment of robbers in them.

The office of highway surveyor was first created in the year 1555, when an Act of Parliament relating to highways was passed. It is recited in that Act that the highways had become very noisome and tedious to travelling and dangerous to all passengers and carriages. Evidently at this date it had become necessary to do something to the highways that had not hitherto been done in order to enable the people to get to market.

The Act provided for the annual appointment of surveyors of highways within a parish to keep the highways in repair by compulsory labour. In fact the inhabitants were required to perform what was known as « Statute duty », that is to say that every person occupying plough land and every person keeping a draught or plough was to send to the place appointed by the highway surveyor a wain or cart furnished after the custom with oxen or horses and with two men with necessary tools.

In the middle of the seventeenth century the turnpike system was introduced and the greater portion of the thoroughfare or trunk roads throughout the Kingdom became what were known as « turnpike roads ». They were kept in order and many of them were originally constructed under the authority of local Acts of Parliament called « turnpike Acts » (of which the first was passed in 1663), by which the management of such roads were usually vested for a certain number of years in trustees or commissioners who were empowered to erect toll-gates and take tolls from passengers as a fund for defraying the expenses of repairs or improvements. With regard to these turnpike roads, however, the collection of tolls did not supersede the other means provided by law for maintaining highways. The trustees of a turnpike road were not liable to be indicted for the non-repair of a turnpike road. If the trustees became insolvent or if a turnpike road was suffered by the trustees to fall out of repair, the inhabitants of the parishes who would have been bound to repair them had there been no turnpike trust were still in general liable to that obligation. The parishioners were also compelled to contribute labour or « statute duty » towards the maintenance of turnpike roads.

By the Highway Act of 1773 the performance of « statute duty » by the inhabitants of parishes was continued in force. The Highway Act of 1794 made some alterations in the regulations as to « statute duty » and enabled persons liable to pay a composition in lieu of performing such duty. The « statute duty » continued until the Highway Act of 1835 was passed, when it was abolished and instead of it the cost of maintaining and repairing highways was made a charge upon the parochial rates.

The development of the highways in this country from the original footpaths and horse-tracks has been largely effected by the introduction from time to time of different means of communication, the introduction of the stage coach forming a new era in the history of travelling by road.

Down to the end of the eighteenth century the highways of England had received little or no systematic attention. Statute duty was not a success The highway surveyors that have been referred to merely served a parochial office that they were compelled by law to serve and the construction of roads on a

scientific basis was unknown to them. Often they took care to have good roads to their own fields but neglected those that led from market to market. Such repairs as were done to the roads were carried out in a very perfunctory manner by persons possessing no special knowledge of the work.

When the Highway Act of 1835 was passed, there were two classes of public roads, viz : Highways in general and Turnpike roads. The Highways Act of 1835 only dealt with highways in general. It did not alter the parochial organization for highway administration. The highway authority for the parish was still the highway surveyor, a parochial official who was elected annually by his fellow parishioners to serve the office, but the Act enabled Justices of the Peace on the application of parishes to unite parishes into districts and to appoint a salaried highway surveyor for the united district. A single parish with more than 5,000 population was also able to have a highway board and a salaried surveyor.

Apparently it was anticipated that parishes would readily avail themselves of these powers for voluntary grouping of parishes and formation of districts for the repair of highways. But it was not so, and very shortly after the passing of the Act of 1835 a Select Committee of Parliament made a special report to Parliament upon the subject in which they regretted that the powers in the Act of 1835 had not been used and expressed the opinion that it was very desirable that the highways should be placed under a regular system, and that the surveyors should be permanent officers. The Select Committee were of opinion that under such a system the roads would be kept in order at much less expense, and they accordingly recommended that the formation of parishes into districts should be compulsory.

After this Report was made to Parliament numerous attempts were made to legislate upon the subject of highways. Everyone admitted the law to be in a most unsatisfactory state but no one was able to devise such a remedy as would be acceptable to those on whose behalf it was proposed. Year after year bills were submitted to Parliament, but almost every scheme was condemned on the ground of centralization or of its tendency to interfere with local management. In one Parliamentary debate Sir Robert Peel expressed himself that « the true principle on which the maintenance of highways

» ought to be conducted is to do the business in the most per-
» fect manner, at the least expense, and to discard every other
» consideration ».

As time went on it was more and more evident that the non-professional highway surveyor was not a success. He was only appointed annually and changed as often. His only qualification for the office was the possession of a certain number of pounds sterling or the occupation of a house or land of a certain yearly value. « You may take a horse to the water, but you cannot make him drink. » An unwilling surveyor might be elected, but he could not be made to do his duty. Work done grudgingly and unwillingly is done badly, and when it is also done by one who does not understand his business, it is not only done badly but expensively as well.

The expense of a paid surveyor in place of the non-professional highway surveyor was considered to be more than could be borne by a large proportion of the parishes under the Highway Act.

Some of the Highway Bills presented to Parliament proposed to amalgamate turnpikes and highways under a single management, but this proposal in those days was considered to be « hopeless and impracticable ».

Ultimately in 1862 a Highway Act was passed enabling the formation of highway districts each comprising a number of highway parishes and the powers of the highway surveyors in those parishes passed to and became vested in highway boards. Such boards were empowered to appoint and pay officials.

In 1875 a Public Health Act was passed and the country was divided into urban and rural sanitary districts, which by subsequent legislation in 1894 were designated as urban and rural districts administered by urban and rural district councils. Under the Public Health Act of 1875 highways repairable by the inhabitants within any urban district became vested in and under the control of the urban authority. Highways outside urban districts still remained under the control of highway boards where highway districts had been formed or of the highway surveyors in particular parishes not included in any highway districts.

The abolition of « statute duty » in 1835 and the falling off of their income from tolls brought many turnpike trusts

into serious financial difficulties, and subsequent legislation enabled payments to be made out of the highway rate to meet the deficiency. The obligation to make these payments was a parochial obligation. For a long series of years annual Acts of Parliament were passed for the winding up and dissolution of an increasing number of turnpike trusts. When turnpike roads became disturnpiked they became ordinary highways repairable by the parish.

The abolition of the turnpike road altogether was brought about by a Highway Act of 1878, which created what are now known as « main roads », a class of roads which included all roads which ceased to be turnpike roads since 31st December 1870 and any road declared to be a main road by reason of its being a medium of communication between great towns or a thoroughfare to a railway station, etc.

These main roads are in general wholly maintained by the County Council of the County in which they are situated. Urban Authorities, however, have been given a limited option of retaining the control of main roads within their district, an annual payment being made to them in that case from the County rate. And the County Council are enabled by agreement or otherwise to delegate the control of main roads to the highway authority of any highway area, making an annual payment out of the County rate towards the cost of the undertaking.

The County Council are also empowered to contribute out of the County rate towards the cost of maintenance, etc., of any highway or footpath in the County although the same is not a main road.

The last step taken by the legislature in the direction of simplification of highway administration was in 1894 by the abolition of the highway boards and highway parishes, the duty of maintaining and repairing highways other than main roads in rural districts being transferred to the rural district Councils.

The Authorities exercising highway powers in England at the present time are therefore :

1° County Councils;

2° The Councils of Towns and Urban Districts, and.

3° Rural District Councils.

The number of these authorities is very large.

In a report of a Departmental Committee on highways that

inquired into the subject of highway authorities and Administration in England and Wales in 1903 it was reported that at that time there were 1855 highway authorities in England and Wales, excluding London, which has 28 highway authorities within its area. In the same report attention is called to the case of a road 18 miles in length which passed through the areas of twelve different highway authorities and to the fact that the Great North Road from London to Edinburgh is divided in England for administrative purposes amongst 72 authorities.

This illustrates an undoubted difficulty in the present system of highway administration in England. There appear to be still too many highway authorities. The mileages of the roads of all classes which are maintained by many district Councils, both urban and rural, are very small. It is unreasonable to suppose that such councils can maintain those roads as efficiently and economically as highway authorities with large districts justifying the employment of properly qualified road surveyors, the provision where necessary of steam rollers and other expensive plant, and the making of very large contracts for the supply of road material. Many of the smaller district councils should cease to exist as highway authorities and their highway business should be taken over by the County Councils.

In the development of highway administration in England as briefly summarized in the earlier part of this paper it will be seen that as road traffic has increased the area of administration has extended. In the early days the parochial area was sufficient; then when larger areas were found necessary highway or rural districts were formed. For some years as regards main roads, the administrative area has been the County. A most important question now is whether the County should not be the administrative area in regard to all the highways within it.

Before the introduction of the motor car the area administered by a highway board or by a district council was sufficient because the inhabitants who travelled by horse drawn vehicles were only able to do so within a limited area often not exceeding the area administered by the local highway authority. Consequently generally speaking the ratepayers of the district who where rated for the upkeep of the roads were the people who used the roads in that district. Now the case

is different. What a few years ago were purely local roads are now used and damaged by motorists who travel over a much wider field than the users of horse drawn vehicles were able to do. Consequently the ratepayers of a particular rural or urban district are not necessarily the persons who use and damage the roads, and it is unfair that local bodies who derive little or no benefit from motor car traffic should bear the full expense of maintaining the roads over which such traffic is conducted. Apparently the only way to meet this grievance is that the burden of the upkeep of the roads should be distributed over a larger area, and the area of the County would appear to be the natural area for such purpose, and the County Authority should be the general authority for all highways, whether main roads or not, within the County.

The time seems also to have arrived when a systematic classification of roads should be effected.

The only classes of roads at the present time are « main roads » and « other roads ». Many of the existing main roads should not be main roads at all, and many roads that are not main roads should undoubtedly be main roads. The roads of the country maintained out of rates and taxes would better be classified under the following heads :

1° Trunk or national roads;

2° Ordinary main roads, and ;

3° District highways or local roads, divided into say, first, second, third or fourth classes.

In regard to all these roads there should be a standardization of methods of repairing and maintenance.

Two or more County authorities might be empowered to combine or to act by means of a joint Committee so as to insure uniformity of administration and of rating in regard to particular areas where the heavy and through traffic on the roads does not necessarily belong to any one particular County. For instance, where there is a large mining or manufacturing district in a corner of County A, much of that traffic must necessarily pass over the roads in the immediately adjoining Counties B and C. It would not be equitable that the whole expense of strengthening and improving the roads in B and C to carry the traffic of the district of A should be borne by B and C. The creation of a joint Committee of the three Counties in respect of this particular area would enable the burden to be more equally borne by the ratepayers.

It has been contended by many that even the County area is too small for effective and satisfactory highway administration purposes and that many of the roads should be treated as national roads and be repaired and maintained entirely under the control of a Government Department. It would appear, however, that the time is not fully ripe for this. If the suggestions made in this paper were carried into effect, they would go far to settle the present difficulties and to provide effective highway administration in England for many years to come. But it would be extremely useful and desirable that there should be a national Road Board to whom matters in dispute could be referred by the County Authorities. Such a Board could consider questions arising between two or more County authorities; the creation of joint Committees; the defining of the area to be administered by such Joint Committees; and the particular matters to be referred to them; the determination of claims for extraordinary traffic or damage to a road caused by individuals or trading firms using the road.

Another improvement that is wanted in regard to highway administration in England is the abolition of the procedure by way of indictment, &c, for non-repair of highways. This is an expensive and cumbrous system, a relic of the past. It is a question whether the common law liability of the parish terminated on the formation of highway districts. It is believed to be in force at the present day. It has never been taken away and apparently the inhabitants of a parish can still be indicted for non-repair, although the duty of repairing is vested in district councils and County Councils. At any rate an indictment at common law does not lie against a district council or a County Council. Recent legislation enables a complaint to be made to a County Council where a road is not properly repaired by a district council and there are certain remedies, one of which is, that the County Council may take over the duties of a district council and do what is necessary, charging them with the expense. If the County Authority become, as is suggested, the highway authority for their administrative area, the County, there must necessarily be some higher authority to whom an appeal or complaint could be made in regard to questions of repairs of highways. Such appeals or complaints might reasonably be made to the Road Board above referred to and they should be empowered to enquire into the facts and if necessary take the necessary measures to

enforce the particular act of repair, &c. But this might be by a more preferable and simpler procedure than that of indictment.

The principle of grants from the Exchequer towards the maintenance and improvement of main roads is now accepted as being both desirable and equitable.

The Royal Commission on Local Taxation in their Report issued in 1901 stated :

« The maintenance of main roads we consider on the whole » to be to some extent a national service and likely to become » more so owing to the increasing mobility of the population » and the development of new means of locomotion. »

The Commissioners further state that :

« On the facts before us we think one half of the expenses of » the maintenance of these roads in Counties... should be » paid by the Exchequer. »

The development of the new means of locomotion has probably gone beyond anything the Royal Commissioners anticipated in 1901. It is to be hoped that ere long the Government of the day will make provision for the payment of the Exchequer grant recommended by the Commissioners.

To sum up, the recommendations contained in this paper are shortly as follows :

1. That the County or County Borough and not the Urban or Rural District should be the area for highway administration and that the County Authority should be the highway authority for the County.

2. That there should be a classification of roads.

3. That there should be a standardization of methods of repair and maintenance,

4. That there should be a Road Board to whom questions may be referred from the County Authorities.

5. That this Road Board should determine disputes as to extraordinary traffic &c.

6. That proceedings by way of indictment for non-repair of highways should be abolished and a more effective and less expensive and cumbrous system provided.

7. That at least one half the expenses of the maintenance of main roads in Counties should be paid by the Exchequer as recommended by the Royal Commissioners on Local Taxation.

---

7 Protection du commerce, de l'industrie et du travail, expansion économique.

LA MUNICIPALISATION DES SERVICES PUBLICS DANS LA LEGISLATION ESPAGNOLE.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **J. GASCON MARIN**
Professeur de droit administratif à l'Université de Zaragoza (Espagne).

La municipalisation des services publics est un fait remarquable de la vie locale contemporaine, qui comporte l'augmentation des fonctions municipales, le changement dans la façon de réaliser certains services en adoptant le système de la *régie* aux lieu et place des adjudications à des entrepreneurs ou concessionaires et on ne peut pas dire que ce soit un fait inconnu dans notre administration locale — où les services municipaux ont pris un important développement — et ce ne serait pas une nouveauté que la gestion directe de quelques-uns ait déjà été implantée, comme, par exemple : propreté publique, marchés, abattoirs, eaux, panification, etc.; mais il est également certain, que chez nous, il n'est pas possible de parler de « municipalisation des services publics » si, pour cela, il faut entendre que ceux-ci un ont caractère nettement industriel et que moyennant leur exercice direct, on désire obtenir une nouvelle source de revenus pour les finances municipales et réaliser une action sociale déterminée en faveur des certaines parties de la population.

Si le droit positif doit ordonner, d'édicter des règles pour faciliter l'actuation des faits sociaux, il est aussi évident qu'il faut connaître la portée de la loi écrite, dans un tel État, devant

les problèmes que la municipalisation comporte. C'est la raison d'être de ces notes.

*
* *

Notre administration municipale est réglée par la loi du 2 octobre 1877, rétablie dans toute son intégrité par le décret de 15 novembre 1909.

Dans la dite loi — acceptable à l'époque de sa promulgation, mais certaines de ses dispositions étant insuffisantes aujourd'hui à cause du développement moderne de la vie municipale — il n'y a pas d'articles qui réglementent légalement la municipalisation des services publics, ou bien dans le sens de l'autoriser ou bien dans le sens de la restreindre ou la prohiber, On délimita la sphère de la compétence municipale avec des limites amples, mais le problême de l'*industrialisme* municipal, de la prise en main directe par les communes des services publics, tels que l'éclairage, eaux, tramways, force motrice, téléphones, etc., n'a pas été prévu par la loi de 1877, et ceci ne doit pas nous surprendre étant donné la date de sa promulgation.

L'article 71 dit que les *Ayuntamientos* (conseils municipaux) sont des corporations économiques administratives, qui seulement peuvent exercer les fonctions prévues par les lois, et l'article 72 spécifie qu'il appartient exclusivement aux Ayuntamientos : l'administration et la direction des intérêts spéciaux des communes, en signalant parmi ceux-ci les suivants : établissement et création des services municipaux relatifs à la voirie publique, au bien être et à l'hygiène de la population, à l'encouragement de ses intérêts matériaux et moraux, sécurité des personnes et des propriétés, telles que l'ouverture et l'alignement des rues et places, pavage, éclairage, égouts, service des eaux, promenades, établissements de bains, lavoirs, abattoirs. institutions d'instruction et services sanitaires, vigilance et sûreté, signalant l'article 83 que toutes les résolutions des Ayuntamientos dans les affaires de sa compétence sont immédiatement exécutives, sauf recours légal, et comprenant l'article 136 parmi les ressources des Ayuntamientos, les taxes et impôts municipaux sur certains services, utilisés seulement par des personnes ou classes déterminées, autorisant les taxes sur l'emploi des eaux pour des usages privés, service des égouts, établissements de bains

installés dans des eaux publiques, abattoirs et des autres analogues, sans que dans aucun cas ils puissent être taxés, les services d'utilisation communale des eaux, de l'éclairage, de pavage, de vigilance, de bienfaisance, d'instruction publique élémentaire, de nettoyage et des autres de même nature.

A une date plus raprochée les décrets des 28 mars, 30 mars et 6 avril 1905 ont dicté des dispositions qui, envisagant le problème des subsistances publiques, abordent le problème de la municipalisation, établissant à Madrid : le premier décret, un service de mouture pour la fabrication des farines et un four de boulangerie, régulateur du prix du pain, afin de fixer le tarif régulateur, de fournir le pain aux établissements publics selon contrats, qui s'établiraient, et de mettre en vente une certaine quantité de pain ordinaire ; le second decret une commission de police des marchés et un comité technique pour surveiller la construction, la réparation et l'entretien des marchés, et le troisième decret, la réglementation du service des abattoirs, avec caractère municipal, pour les chef-lieux de province et les villes de plus de 10,000 habitants.

Dans la même année 1905, M. G. Besada, alors Ministre des finances, soumit aux Cortès un projet de loi initiant la réforme des finances municipales et proposant, comme moyen de les fortifier, la « municipalisation des services publics ».

Dans le projet de réformes du régime local, l'article 100 parlait de la municipalisation des services qui, auparavent, furent exercés par les individus, sociétés ou entreprises particulières, ou même par l'Etat, si celui-ci donnait son approbation, et pendant la discussion du projet à la Chambre des députés, les représentants libéreaux demandèrent la promulgation d'une loi spéciale sur la municipalisation.

*
* *

Avec de tels précédents, quelle est à présent la situation légale du problème ? Quelle est la tendance de notre œuvre législative et réglementaire ?

Pour le premier point, nous l'avons dit plus haut, La loi de 1877, malgré l'extension de la sphère de la compétence communale dans la matière des services publics, ne prévoit pas la municipalisation dans le vrai sens de ce mot, mais pour cela même, est-ce que la municipalisation ne peut pas avoir lieu

légalement ? A cette demande, les faits répondent. Il y a des services municipalisés et au moment où M. Azcarate interpelait M. Maura, à la Chambre, sur la réglementation de la municipalisation, dans la séance du 11 octobre 1904, M. Maura répondit : Je ne connais pas de lois qui, comme règle générale, comme précepte, défendent telle chose ; plusieurs communes ont municipalisé assez de services sans qu'elles se soient heurtées à aucune loi ; tout consiste à avoir des traditions d'administration et du crédit pour pouvoir opérer.

Mais malgré cette opinion, enregistrée plus tard dans un arrêt mininistériel, la question a été posée d'une manière officielle.

L'*Ayuntamiento* de Valencia désirait employer six millions de pesetas pour la construction d'une usine de gaz d'eau et le Ministère de la Gouvernation (Intérieur) lui fit connaitre qu'il devait soumettre le dossier à l'approbation du Ministère pour déterminer si la Corporation pouvait établir un service de municipalisation. La Corporation demanda l'autorisation pour municipaliser et, par arrété royal du 23 juillet 1907, le Ministre disposa qu'il n'y avait lieu de donner l'autorisation jusqu'à ce que la municipalité justifiât réunir les conditions suivantes : Avoir le budget nivelé ; que les sommes pour amortiser les emprunts et payer les intérêts ne soient plus élevées que du dixième des recettes ordinaires; que le projet comportât l'organisation et les moyens d'exploitation du service, déterminât les moyens de formation d'une administration à part de la générale de la Municipalité avec budget et comptes spéciaux et dise s'il lui fallait donner une indemnisation pour monter le service.

Que faut-il penser d'une telle opinion ?

Voici ses fondements :

Dans l'cxposé des motifs de l'ordre royal, le Ministre fait mention de l'article 84 de la loi constitutionnelle et des articles de la loi municipale visés plus haut et dit qu'en suivant la loi à la lettre il ne serait pas possible d'accorder la municipalisation et qu'il faudrait nécessairement la promulgation d'une loi spéciale, mais qu'il n'est pas moins certain qu'il n'existe pas une prohibition absolue qui défende la Municipalisation dont le germe se trouve dans l'article 72 de la loi communale, raison pour laquelle les Gouvernements ont dicté les dispositions de 1905, ajoutant que l'autorisation demandée

n'est pas accordée, parce qu'il est entendu que quoiqu'il n'existe pas des règles pour instruire le dossier de municipalisation, le Ministre croit que les principes du projet de loi du 14 juillet 1905 doivent être appliqués.

En réalité dans le problème il y a deux questions : la première relative à la possibilité légale de la municipalisation et la seconde relative, — en supposant la première résolue dans le sens affirmatif, — à la nécessité pour la Municipalité d'obtenir l'approbation supérieure de sa délibération et aux conditions que doit remplir le dossier pour l'obtenir.

La solution légale qui se donne à la première est affirmative et je ne vois aucun inconvénient légal pour l'admettre, vu les articles 72, 136 et 137 de la loi de 1877. Pour le second point on a cru que les dispositions de la dite loi, même avec les préceptes des lois des travaux publics et de l'instruction pour les contrats des services publics, ne sont pas suffisants pour régler la municipalisation et que la nécessité d'une loi nouvelle s'impose. C'est vrai, mais la situation créée par la décision ministérielle demande avec urgence la publication des dispositions réglementaires en attendant la promulgation de la loi si attendue sur la municipalisation, surtout après la publication des Décrets de 1905 réglant certains services municipalisés.

Il ne faut pas oublier que notre loi de 1877 n'a pas organisé les Municipalités en envisageant son action économique, son action industrielle, et que le problème municipal alors était bien différent de celui d'aujourd'hui.

*
* *

La tendance de notre œuvre réglementaire et des travaux législatifs est favorable à la municipalisation, mais avec une réglementation spéciale et pendant que les Décrets de 1905 s'acheminent avec la municipalisation vers la solution du problème des subsistances publiques, le projet de loi de 1905 et la réforme générale de l'administration locale intentée en 1907-9 voient dans la municipalisation une ressource pour les finances locales.

Tandis que les Décrets de 1905 établirent pour Madrid les services d'une manière obligatoire (pour les abattoirs obligatoire aussi pour les Communes de plus de 10,000 habitants)

et pour le reste des Communes facultative en sollicitant l'autorisation du Ministère, le point de vue des projets a été bien différent, groupant le projet de 1905 en trois classes, les Communes, laissant liberté pour municipaliser les services des eaux, éclairage, tramways, téléphones, nettoyage, transports funèbres, fours de boulangerie, abattoirs, marchés, bains et lavoirs, asiles de nuit, force motrice, affichage, pépinières, arènes de taureaux, théâtres, cirques aux Ayuntamientos des villes de plus de 20,000 habitants, si son budget est nivelé et laissant également liberté pour municipaliser les fourneaux, les abattoirs, les marchés et le service d'éclairage aux villes de plus de 10,000 habitants, même avec monopole et demandant dans les autres cas l'autorisation du Ministère.

Le projet du régime local admettait comme de l'exclusive compétence des Corporations municipales toute la matière de la Municipalisation et prévoyait le *referendum* pour les résolutions d'exceptionnelle importance à la demande des deux tiers des membres de la Corporation et disposait que l'exploitation exclusive des services devait s'accomoder à la loi spéciale qui réglait cette matière.

Le Décret de 1905 de la même manière que les Décrets de la même année donnaient aux éléments techniques dans l'administration des services la supériorité due et établissaient une administration indépendante de la générale de la Commune pour chaque service, cherchant l'organisation non au point de vue politique, mais au point de vue de l'action économique et sociale de chaque Commission spéciale.

Conclusions.

Nous n'avons pas de lois spéciales pour régler la municipalisation des services publics.

La loi générale en vigueur sur le régime de l'administration communale du 2 octobre 1877 n'a pas prévu la municipalisation.

Dans la dite loi il n'y a pas des dispositions expresses prohibitives de la municipalisation ni la permettant et sans se heurter avec aucune disposition légale, quelques communes ont municipalisé certains services avant la publication des décrets de 1905.

Les décrets de 1905 sur les services de moulin et four de

boulangerie et du régime des marchés, à Madrid, et des abattoirs dans les villes de plus de 10,000 habitants, établirent une réglementation obligatoire pour ces villes et facultative pour les autres, mais sous réserve d'obtenir une autorisation du Ministère.

Sans que l'arrêté royal du 23 juillet 1907 ait pu limiter le champ de la compétence municipale selon l'article 72 de la loi de 1877, après la publication de la dite disposition ministérielle, il y a un point de vue officiel qui suppose, pour municipaliser la nécessité d'obtenir des communes l'autorisation supérieur, en accréditant une situation financière régulière, nonobstant que le projet de loi spécial de 1905 seulement requérait l'autorisation dans certains cas et pour certaines villes et services.

Le point de vue de notre œuvre de préparation des lois est favorable à la municipalisation des services publics, à l'organisation et exploitation des services mêmes avec monopole, municipalisation qui doit être réglée par une loi spéciale, plusieurs fois demandée au Parlement, autant pour les partisans de la municipalisation que pour ceux qui se méfient d'elle.

En Espagne, comme dans les pays où les lois ne règlent pas l'activité industrielle des communes dans la sphère des services qui sont de véritables monopoles, et des services dans lesquels sa propre nature écarte son exercice par des particuliers, une loi spéciale sur la municipalisation des services publics est désirable. Elle comporterait :

a) Classification des communes selon leur importance pour se pouvoir attribuer plus ou moins des services en régie ;

b) Possibilité de s'associer les petites communes limitrophes pour établir certains services d'utilisation commune ;

c) Détermination des services qui pourront être exercés avec monopole ;

d) Obligation de constituer une administration séparée pour chaque service avec caisse spéciale et avec séparation des fonctions d'administration et du contrôle ;

e) Procédure à suivre pour l'implantation et l'exploitation d'un service, en établissant le *referendum ;*

f) Limites de la tutelle administrative ;

g) Procédure et conditions requises pour le rachat des services régis par des concessionnaires.

DIE
INDUSTRIELLEN UNTERNEHMUNGEN DER GEMEINDEN
INSBESONDERE IN OESTERREICH

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Max WEISS,**
Docteur en droit, Obermagistratsrat (Vienne)

RÉSUMÉ.

Ce qui distingue les entreprises communales des autres branches administratives' et spécialement des établissements publics, c'est le but que poursuit la commune par ses entreprises de réaliser un bénéfice par une activité de l'ordre économique privé.

La naissance rapide d'industries communales dans la seconde moitié du XIXe siècle a été rendue possible par l'existence préalable de certaines conditions et a été directement amenée par certaines causes générales.

Comme conditions, on indique :

Que l'autonomie des communes dans certains pays a été augmentée plus ou moins et que, par là, la liberté d'action des communes nécessaire pour les affaires industrielles a été assurée;

Que le système de l'individualisme économique a été remplacé par un courant opposé plus favorable à la régie communale ;

Que dans certaines branches d'industrie, la formation des grandes exploitations a permis de remplacer l'activité propre de l'entrepreneur par l'administration de fonctionnaires dirigeants; et

Qu'un certain nombre de branches d'industrie a déjà dépassé le stade des premiers essais techniques et économiques.

Les causes indiquées sont les suivantes :

Que la population des villes a augmenté rapidement ;

Que les exigences à l'égard des administrations communales et que, par consé

quent aussi, les dépenses de celles-ci ont augmenté et qu'il est devenu nécessaire de trouver de nouvelles sources de revenus, parce que les mandataires communaux voulaient éviter de nouveaux impôts ;

Que certaines entreprises se trouvaient être en rapport étroit avec les intérêts publics confiés à la commune et qu'il en résultait souvent des conflits entre les entreprises privées en cause et les administrations communales (ces conflits ne peuvent être prévenus par des conventions ou des concessions, parce que celles-ci se concluent pour une certaine durée et ne s'adaptent donc pas aux circonstances qui viennent à changer entre temps);

Que certaines entreprises locales possèdent un monopole de droit ou de fait et peuvent en conséquence établir des prix exagérés au delà de toute équité;

Que dans les administrations communales, des idées de politique sociale s'étaient imposées concernant l'amélioration de la situation des classes laborieuses, et que, d'autre part, les employés de certaines entreprises s'agitaient en faveur de eur incorporation dans les services communaux.

En Autriche, le développement de la régie communale n'a pas été empêché par la législation, car le cercle d'action de la commune est défini dans des termes généraux et comprend tout ce qui touche avant tout aux intérêts de la commune et qui peut dans les limites de son territoire être entrepris et exécuté par ses propres forces; de plus, les autorités centrales ne pouvaient pas s'opposer à l'érection de services industriels communaux, parce qu'elles n'exercent le contrôle que sur la légalité de l'administration communale, tandis que le contrôle sur son opportunité (contrôle limité) est confié à des autorités autonomes (les organes des associations de communes supérieures).

L'organisation des entreprises industrielles dans l'administration communale peut être double : ou bien ces entreprises sont traitées comme une branche de l'administration publique, ou bien on leur donne une situation spéciale avec une sphère d'action plus étendue; cette dernière manière de procéder est à recommander pour les entreprises d'une certaine ampleur.

La question de savoir quelles sont les branches d'industrie qui conviennent mieux que d'autres pour l'exploitation en régie communale se résoud par l'importance de l'entreprise en question pour les intérêts publics.

En tout état de cause, les entreprises industrielles communales servent un intérêt public, soit directement, soit indirectement, et il serait juste que l'État leur accordât sur les entreprises privées les avantages d'exemption d'impôts ou autres.

Wer die so viel umstrittene Frage der kommunalen Industrien behandeln will, ist vorerst genötigt, diesen Verwaltungszweig von den übrigen tunlichst genau abzugrenzen und dadurch die unentbehrliche Grundlage für seine weiteren Betrachtungen zu schaffen.

Die Verwaltung der Gemeinden betrifft teils ihre inneren Angelegenheiten, teils ihre Beziehungen nach aussen.

Die der Innenseite zugekehrten Verwaltungsakte, denen es eigentümlich ist, dass sie nur zwischen den Organen der

Gemeinde ergehen und unmittelbar wirken, kommen für unseren Gegenstand nicht in Betracht. Die andere nach aussen gerichtete Verwaltungstätigkeit, ist, wenn man von den Beziehungen zum Staate und den anderen der Gemeinde übergeordneten Verbänden absieht, in drei Gruppen zu scheiden :

1. *Die Beschaffung von persönlichen Dienstleistungen und von Sachen als Mittel für die Verwaltug*; die Gemeinde hebt Abgaben ein, erzielt Erträgnisse aus ihrem Vermögen, erwirbt Sachen für ihren Bedarf und sichert sich ihre Funktionäre durch Wahl oder Ernennung.

2. *Die indirekte Förderung der allgemeinen Interessen durch obrigkeitliche Akte.* Hier hält sie durch Entscheidungen und Befehle die dem allgemeinen Interesse widerstreitenden Sonderinteressen nieder oder verleiht Einzelnen Sonderrechte, wenn deren Ausübung auch im allgemeinen Interesse gelegen ist.

3. *Die direkte Förderung der allgemeinen Interessen durch Errichtung und Betrieb öffentlicher Anstalten,* welche die Gemeinde den Interessenten bedingungslos oder unter gewissen im vorhinein bestimmten Bedingungen zur Benützung überlässt.

Die Aufgaben, welche die Gemeinden nur im Namen des Staates vollführen und die man in Oesterreich als übertragenen Wirkungskreis bezeichnet, kann ich hier als nicht zur eigentlichen Gemiendeverwaltung gehörig ausser Betracht lassen.

Die kommunalen Unternehmungen — seien sie industrielle oder landwirtschaftliche — sind nun gekennzeichnet durch die schon im Begriffe der Unternehmung liegende Absicht der Gemeinde, *auf privatwirtschaftlichem Wege einen Gewinn zu erzielen*, gleichgiltig, ob der Erfolg dieser Absicht entspricht oder nicht. Sie haben daher die Bestimmung, Mittel für die Verwaltung zu beschaffen und gehören zu der oben als ersten angeführten Gruppe.

Am nächsten verwandt sind ihnen die öffentlichen Anstalten (dritte Gruppe), doch werden diese nicht wie die Unternehmungen hauptsächlich und unmittelbar des Ertrages wegen errichtet und betrieben. Aber selbst wo sich ein Erträgnis mit ihrem von Haus aus öffentlichen Zwecke vereinbaren lässt und erstrebt wird, ist der *Weg* hiezu kein privatwirtschaftlicher; ihre Verwaltung und namentlich ihre Gebührentarife beruhen auf Grundsätzen der öffentlichen Finanzwirtschaft.

In der Praxis ist es aber nicht immer leicht, nach diesen theoretischen Merkmalen zu entscheiden, ob ein bestimmter Kommunalbetrieb als Unternehmung oder als öffentliche Anstalt anzusehen ist. Auch kommunale Unternehmungen sind oft in hohem Grade dem Einflusse allgemeiner Interessen unterworfen — darin liegt ja mit ein Zweck und eine Rechtfertigung der eigenen Regie — und andererseits werden öffentliche Anstalten nicht selten kaufmännisch verwaltet und ihre Benützungsgebühren unter der Einwirkung privatwirtschaftlicher Gesichtspunkte, namentlich unter Bedachtnahme auf die Selbstkosten geregelt.

Da übrigens jeder Betrieb an sich als Unternehmung oder als öffentliche Anstalt geführt werden kann und die Wahl von den Anschauungen der Gemeindeverwaltung abhängt, werden Betriebe derselben Art oft genug in verschiedenen Gemeinden verschieden verwaltet· So sind kommunale Wasserwerke in Deutschland, Grossbritanien und in den Vereinigten Staaten häufig Unternehmungen, in Oesterreich häufig öffentliche Anstalten.

Als Unternehmungen sind ferner Betriebe nicht anzusehen, wenn und insoweit sie Güter oder Arbeitsleistungen für den eigenen Verbrauch beistellen, weil die Absicht fehlt durch Veräusserung Gewinn zu erzielen; ebensowenig können als *kommunale* Unternehmungen solche Betriebe gelten, an denen eine Gemeinde nur — zum Beispiel als Aktionärin — mitbeteiligt ist und die daher nicht der Gemeinde *allein* gehören.

Ich füge noch bei, dass ich unter *industriellen* Unternehmungen im Folgenden nicht nur Unternehmungen verstehe, die sich mit der Gütererzeugung, sondern auch solche, die sich mit der Güterverteilung, dem Transporte von Personen oder Gütern oder dem Versicherungsgeschäfte befassen.

Fragt man nun, wie es geschehen konnte, dass sich die Gemeinden mancher grosser Kulturstaaten (zuerst Grossbritaniens, dann Deutschlands, Oesterreichs, Italiens u. s. f,) in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts dem Betriebe industrieller Unternehmungen plötzlich und oft in so ausgedehntem Masse zugewendet haben, so muss man vor allem von den verschiedenartigen lokalen und nur im einzelnen Falle zutreffenden Beweggründen absehen; überdies sind dann die *Vorbedingungen*, ohne die eine solche Erscheinung nicht auftreten *konnte*, zu trennen von den unmittelbaren *Ursachen*,

die, vereint mit den krokreten besonderen Umständen diese Entwicklung herbeiführen *mussten*, mit jenem Grade der Notwendigkeit, der bei menschlichen Handlungen überhaupt angenommen werden kann.

Vorbedingungen waren die Erweiterung der kommunalen Autonomie, die Aenderung der wirtschaftspolitischen Anschauungen, bei manchen in Betracht kommenden Industriezweigen die Entstehung von Grossbetrieben mit unpersönlichen Unternehmungsformen und die Ueberwindung des Versuchsstadiums mit seiner Verlustgefahr.

Als Ursachen können im allgemeinen gelten die Zunahme der kommunalen Verwaltungsaufgaben und damit der Verwaltungsauslagen, sowie das Bestreben, eine Erhöhung der öffentlichen Abgaben zu vermeiden, der innige Zusammenhang gewisser Unternehmungen mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und ihre daraus entspringende Bedeutung für das allgemeine Wohl, die in rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnissen begründete Monopoleigenschaft mancher Unternehmungen, nicht selten auch sozialpolitische Tendenzen, zusammentreffend mit dem Streben der Angestellten und Arbeiter nach Uebernahme in den Gemeindedienst.

Die erste der Vorbedingungen, die Erweiterung der kommunalen Autonomie ist nich überall zugleich und im gleichen Masse eingetreten. In Oesterreich und Deutschland war sie durch die neuere Gemeindegesetzgebung von selbst gegeben, als diese der Gemeinde nicht bestimmte einzelne Befugnisse, sondern, die Verwirclichung der örtlichen Interessen *im allgemeinen* zuwies und damit von vorneherin keine Schranke aufstellte, die den Betrieb industrieller Unternehmungen gehindert hätte. Hingegen bedurfte es bei den angelsächsischen Völkern — in England wie in den Vereinigten Staaten — wo die Gemeinden nur für ganz bestimmte Aufgaben mit einem allerdings hohen Grade der Autonomie ausgestattet waren, gerade für die Unternehmungen einer allgemeinen oder besonderen Ermächtigung des Gesetzes; manche englische oder nordamerikanische Stadt hat sich erst eine Erweiterung ihrer Charter erkämpfem müssen, um einen Betrieb in eigener Regie führen zu können. In Frankreich und Italien ist die Gemeinde in ihrem Wirkungskreise sowohl sachlich beschränkt als auch innerhalb dieser Schranken in keinem hohen Grade autonom. In Italien wurde die eigene Regie, die sich schon vorher zu

entwickeln begonnen hatte, in jüngster Zeit durch das Gezetz vom 29 März 1903 gefördert, das die Befugnisse der Gemeinden ausdrücklich auf den Betrieb industrieller Unternehmungen ausdehnte. In Frankreich ist ein derartiges Recht der Gemeinden bis heute nicht zweifellos anerkannt, weil ihm die Rechtsprechung des Staatsrates entgegensteht.

Für die Entwicklung kommunaler Gewerbebetriebe ist ein gewisses Mass von Autonomie unerlässlich, sowohl wegen der erziehenden Wirkungen der Selbstverwaltung, als auch wegen der Aktionsfreiheit, deren jede Unternehmung bedarf. Hievon wird übrigens noch später die Rede sein.

Die Wandlungen in den wirtschaftspolitischen Anschauungen wurden für das System der eigenen Regie bedeutsam, als im 19. Jahrhundert die Reaktion gegen den wirtschaftlichen Individualismus begann, der den Unternehmungen öffentlicher Körperschaften abhold war und sie als Eingriff in die freie Konkurrenz verdammte. Die Gegenströmung wurde angebahut durch die sozialistischen Schriftsteller in Frankreich, durch die sozialistische und christlich-soziale Bewegung in Grossbrittanien und durch ähnliche Parteien in Oesterreich und Deutschland, die gegen die Nachteile der kapitalistischen und individualistischen Produktionsweise auftraten und nicht selten auch die kommunale Regie, sei es für alle oder bestimmte Unternehmungen, auf ihre Fahne schrieben.

Erst als diese Anschauungen in weitere Bevölkerungskreise gedrungen waren und auch in den Gemeindeverwaltungen ihre Vertretung gefunden hatten, konnten die Gemeinden den Gedanken der eigenen Regie aufnehmen und in die Tat umsetzen.

Inzwischen hatte sich auch in vielen alten Industriezweigen ein Uebergang vom Kleinbetriebe zum Grossbetriebe vollzogen, es waren aber auch neue schon an sich vorzugsweise für den Grossbetrieb bestimmte Industriezweige entstanden. Im Kleinbetriebe hängt der Erfolg wesentlich auch von den persönlichen Eigenschaften des Unternehmers, seiner Initiative und seiner Arbeitskraft ab. Diesen Faktor vermag der Grossbetrieb in mehr oder minder vollkommener Weise durch leitende Beambte zu ersetzen, die eventuell am Geschäftserfolge beteiligt werden. Der Unternehmer selbst braucht dann nicht mehr eine physische, er kann auch eine juristische Person sein und damit war eine weitere Voraussetzung für die kommunale Regie gegeben.

Sie konnte ferner in manchen Industriezweigen Elektrizitätswerke, Strassenbahnen erst auf den Plan treten, wenn das Stadium der ersten technischen und wirtschaftlichen Versuche überwunden war, in dem die unmittelbare Aufeinanderfolge der Erfindungen, die Kapitalsanlagen sowie die Ungewissheit eines genügenden Absatzes die Kapitalsanlagen mit rascher Entwertung bedrohten; wie die Ungewissheit eines ungenügenden Absatzes; bis dahin musste die Verantwortung, die mit der Verwaltung öffentlicher Gelder verbunden ist, dem Betriebe solcher riskanter Unternehmungen entgegenstehen.

Von den unmittelbaren Ursachen, zu denen ich nun übergehe, ist gewiss — besonders in den grösseren Städten — das Bedürfnis nach Erschliessung neuer Einnahmsquellen eine der wichtigsten gewesen. Die industrielle Entwicklung, verbunden mit dem Zuzuge der Landbevölkerung nach den Städten hat deren Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten in ungewöhnlichem Masse vermehrt und vielfach die Besiedelung bisher unverbauter Stadtgebiete bewirkt. Ueberdies stieg die Lebenshaltung und das Kulturniveau der Bevölkerung, die sich damit gewöhnte auch an die Kommunalverwaltung höhere Ansprüche zu stellen. Zu den bisherigen Verwaltungszweigen, die durch all'dies eine intensivere Pflege erforderten, gesellten sich neue, hervorgerufen durch neue Bedürfnisse und neue Anschauungen. Die Einnahmen aber, insbesondere die Erträgnisse der Steuern wuchsen nicht in gleichen Verhältnisse mit den Lasten. Die Gemeindeverwaltung, häufig aus politischen Grunden einer Erhöhung der Steuern abhold, waren genötigt, sich nach neuen Einnahmsquellen umzusehen, und fanden sie in industriellen Unternehmungen, die gerade infolge des Wachstums der Stadt sicheren und reichlichen Ertrag verhiessen und meist ohnehin in engerer Beziehung zur städtischen Administration standen.

Dieser letzte Umstand war auch für sich genommen von massgebenden Einflusse auf die Verbreitung der eigenen Regie. An bestimmten lokalen Unternehmungen war das öffentliche Interesse vorzugsweise beteiligt und stand dabei im Widerspruche mit dem geschäftlichen Vorteile der Unternehmer. Die Streitigkeiten und Prozesse, die sich hieraus entwickelt haben, boten vielfach bei Wasserwerken, Gaswerken und Strassenbahnen die Veranlassung dazu, dass die Unternehmung von der Stadt erworben wurde. Als Beispiele

mögen dienen die jahrelangen Zwistigkeiten der Stadt Wien mit der Wiener Tramway-Gesellschaft und der zuletzt an deren Stelle getretenen Bau-und Betriebsgesellschaft, die, wenn auch nicht die einzige, so doch eine Mitursache der Verstadtlichung des Wiener Strassenbahnnetzes gewesen sind, ebenso die Streitigkeiten zwischen der Stadtverwaltung und den Gaswerken in München, die jedenfalls zur Einlösung der letzteren Unternehmung beigetragen haben.

Die naheliegende Einwendung, dass das Interesse der Stadt an der Wasserversorgung, Beleuchtung oder dem lokalen Verkehre auch durch Konzessionen oder Verträge hätte ausreichend geschützt werden können, führt mich zur Besprechung der Frage, ob bei solchen Betrieben die Konzessionierung oder die eigene Regie den Vorzug verdient. Ich glaube, dass die Erfahrungen für das System der eigenen Regie sprechen. Die Konzessionen können stets nur auf eine längere Frist erteilt werden, weil der Unternehmer sonst nicht in der Lage ist, sein Anlagekapital entsprechend zu verzinsen; sie können auch nicht mit dem unbestimmten Vorbehalte einer Aenderung ausgestattet werden, weil sich kein Unternehmer einer solchen Gefahr aussetzt. Die Städte entwickeln und vergrössern sich aber oft in unvorhergesehenen Masse, und es entstehen neue Stadtteile, die mit Wasser, Gas, Elektrizität und Strassenbahnlinien versorgt werden müssen, während die dazu nötigen Investitionen einen baldigen angemessenen Ertrag nicht erhoffen lassen und deshalb von dem Privatunternehmer abgelehnt werden. Ferner tritt im Laufe der Zeit infolge technischer Fortschritte eine Verminderung der Gestehungskosten ein, die durch die Erhöhung der Arbeitslöhne nur bei solchen Unternehmungen wettgemacht wird, deren Selbstkosten eine verhältnismässig hohe Lohnquote enthalten. Die in den Konzessionsbedingnissen etwa festgesetzten Preise de Privatunternehmung gewähren dann einen übermässig hohen, vom Publikum als Ausbeutung empfundenen Unternehmergewinn, ein Uebelstand, gegen den auch im voraus getroffenen Bestimmungen über das Verhältnis der Gestehungskosten zum Preise keinen genügenden Schutz gewähren; denn bei ihrer Festsetzung mangelt die Kenntnis der wirtschaftlichen Zukunft, bei ihrer Handhabung der Einblick in den fremden Betrieb. Auch andere Verhältnisse ändern sich — man denke nur an die gesteigerte Frequenz der Strassenbahnen in grossen Städten

und den dadurch geforderten Uebergang vom animalischen zum elektrischen Betriebe — und so kommt es, dass die Konzessionsbedingungen im besten Falle nur der Zeit ihrer Entstehung nicht aber einer späteren genügen und dann fortwährende Beschwerden und Prozesse im Gefolgehaben. Bei der eigenen Regie hingegen wird der Widerstreit zwischen dem Gewinninteresse und der allgemeinen Wohlfahrt innerhalb der Gemeinde geschlichtet, nicht aber vom Richter auf Grund einer veralteten Konzession entschieden.

Als Ursache für die Entwicklung der kommunalen Gewerbebetriebe habe ich auch die Monopoleigenschaft mancher Unternehmungen angeführt. Das Monopol kann ein rechtliches sein, wie es in Oesterreich gesetzlich den Eisenbahnen — auch den Strassenbahnen — zusteht, (weil sie gegen eine zweite demselben Verkehrszwecke dienende Bahnlinie Einspruch erheben können) oder wie es die Städte manchmal vertragsmässig (konzessionsmässig) den ihre Strassen benützenden Unternehmungen eingeräumt haben. Weit wichtiger ist aber das tatsächliche Monopol, das Unternehmungen der letzteren Art (Wasserwerken, Gaswerken, Elektrizitätswerken, Strassenbahnen) dadurch gesichert wird, dass der Strassenkörper nur eine sehr begrenzte Zahl von Rohrleitungen, Kabeln oder Schienen aufnehmen kann, und dass sich daher selbst dort, wo zwei oder drei Unternehmungen desselben Industriezweiges die Strassen benützen, unter ihnen leicht ein Kartell erzielen lässt. Solche Monopole oder Kartelle mit ihrer durch keinen Wettbewerb beeinflussten Preisbildung erhöhen den Gegensatz der Unternehmungen zur Gemeindeverwaltung, die das Interesse des Publikums wahrzunehmen genötigt is und verstärken den Ruf nach eigener Regie.

Nicht selten haben zur Entstehung kommunaler Unternehmungen auch die sozialpolitischen Anschauungen beigetragen, die sich auf die Fürsorge für die arbeitenden Klassen beziehen und die auch in den auf dem Zensuswahlrechte beruhenden Gemeindevertretungen ein gewisses Gewicht erlangt haben. Diese Anschauungen kamen dem Streben der bei den betreffenden Unternehmungen beschäftigten Angestellten entgegen, die sich von der Uebernahme in den Gemeindedienst nicht mit Unrecht günstigere Arbeitsbedingungen und Altersfürsorge erhofften und die daher — auch wenn sie nicht dem sozialistischen Programme geneigt waren — meist eifrige Anhänger

der eigenen Regie gewesen sind. Es ist natürlich, dass dieser Einfluss umso stärker zur Geltung kam, je demokratischer die Organisation der Gemeinde und je grösser die Zahl der beteiligten Angestellten war.

Ursachen der oben bezeichneten Art haben auch in Oesterreich die Erwerbung oder Errichtung kommunaler Gewerbebetriebe wesentlich gefördert. Die grössten und wohl auch zahlreichsten von ihnen besitzt die Stadt Wien, worüber ich indessen einen besonderen Bericht erstatte.

Für ganz Oesterreich stehen mir statistische Daten aus den letzten Jahren leider nicht zur Verfügung. Ich kann daher nur anführen, dass schon im Jahre 1906 von 49 in der Statistik des Vereines der Gas- und Wasser-Fachmänner behandelten Gaswerken 32 städtisch waren, dass in demselben Jahre in den grösseren Städten Oesterreichs 19 städtische Elektrizitätswerke vorhanden waren, wobei die in den Alpenländern, wo Wasserkräfte zur Verfügung stehen, den Gemeinden gehörigen kleinen Elektrizitätswerke nicht berücksichtigt sind, und dass im Jahre 1906 von 57 Kleinbahnen 11 im Eigenbetriebe von Gemeinden gewesen sind.

Die Entwicklung der kommunalen Regie wurde in Oesterreich wesentlich dadurch erleichtert, dass die Autonomie der Gemeinden eine ziemlich weitgehende ist. Es sei mir daher gestattet, die gesetzlichen Grundlagen des österreichischen Gemeindewesens soweit als nötig kurz darzustellen.

Der Wirkungskreis der Gemeinde zerfällt in Oesterreich in einen selbständigen und in einen übertragenen. Der übertragene Wirkungskreis umfasst Aufgaben der Staatsverwaltung, die den Gemeinden gesetzlich zugewiesen sind, ihnen aber jederzeit im Verordnungswege entzogen werden können.

Für unseren Gegenstand kommt nur der selbständige Wirkungskreis in Betracht. Er ist seit den Reichs-Gemeindegesetzen der Jahre 1849 und 1862 und den von den Landtagen erlassenen Gemeindeordnungen sowie Gemeindestatuten (für die Hauptstädte der Kronländer und andere bevorzugte Städte) ganz allgemein bestimmt. Er umfasst alles, *was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann;* natürlich ist die Gemeinde auch in diesem Bereiche an die bestehenden Reichs- und Landes-Gesetze gebunden. Die Aufzählung einzelner besonders wichtiger Verwaltungszweige,

die der Definition des selbständigen Wirkungskreises in den betreffenden Gesetzen beigefügt ist, dient nur zur Erläuterung und der Gemeinde ist in Oesterreich daher alles gestattet, was ihr nicht gesetzlich verboten ist. Da ein solches Verbot hinsichtlich des Betriebes industrieller Unternehmungen nicht besteht, kann die Gemeinde ihre Tätigkeit auch auf dieses Gebiet ausdehnen.

Für die Gemeinden der meisten Kronländer, doch nicht für die Städte mit eigenem Statut, stellen die betreffenden Gesetze allerdings eine beschränkende Voraussetzung auf, die aber nicht die Autonomie beeinträchtigt, sondern den Willen der Steuerpflichtigen unmittelbar zur Geltung bringen soll. Für die Festsetzung von Umlagen, wenn solche beschlossen werden sollen für neue Erwerbungen und Unternehmungen, die zunächst die Vermehrung der Gemeindeeinkünfte zum Zwecke haben, sowie für die Tilgung und Verzinsung der Anlehen, die für solche Erwerbungen und Unternehmungen aufzunehmen sind, ist eine Art Volksabstimmung (Referendum) vorgeschrieben. Es müssen sich 3/4^{tel} der Wahlberechtigten, die zugleich 3/4^{tel} (im Kronlande Vorarlberg 2/3^{tel}) der in der Gemeinde vorgeschriebenen direkten Steuern entrichten, für die vorgeschlagene Massregel erklären.

Die Aufsicht über die Gemeinden ist für den Bereich des selbständigen Wirkungskreises folgendermassen geregelt : den staatlichen Verwaltungsbehörden steht die Aufsicht über die Gesetzlichkeit der Verwaltung, den Kommunalverbänden höherer Ordnung (Ländern, manchmal Bezirken) die Aufsicht über die Zweckmässigkeit der Verwaltung — doch nur innerhalb gewisser Grenzen — zu. Es ist klar, dass die höheren autonomen Behörden — zum mindesten im Prinzipe — die Selbstverwaltung viel weniger einzuschränken geneigt sind, als Staatsbehörden, und dass überdies eine blosse Aufsicht weit weniger bevormundend wirkt, als die Befugnis zu einer vorherigen Genehmigung.

Die Aufsicht der Kommunalverbände höherer Ordnung über die Vermögensverwaltung beschränkt sich mit wenigen Ausnahmen auf die Erhaltung des Stammvermögens der Gemeinden, auf die Veräusserung, Verpfändung oder Belastung einer zum Stammvermögen gehörigen Sache und die Aufnahme eines Darlehens, wenn es einen gewissen Betrag überschreitet.

Die Voranschläge der Gemeinden werden in Oesterreich von

diesen selbst aufgestellt und von der Gemeindevertretung genehmigt. Einer Zustimmung der Aufsichtsbehörde unterliegen sie nicht, es sei denn, dass der Perzentsatz der Umlagen die Grenze überschreitet, innerhalb welcher die Gemeinde Umlagen einheben darf. Ebensowenig unterliegt die Schlussrechnung einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Mitunter besteht in den Gemeindeordnungen die Verpflichtung, die Voranschläge und Schlussrechnungen der autonomen Aufsichtsbehörde vorzulegen. Auch kann die Gemeindevertretung unbedeckte Auslagen ohne jede Zustimmung der Aufsichtsbehörde nachträglich bewilligen.

Er ist klar, dass es die autonome Aufsichtsbehörde in der Hand hätte, die Erwerbung oder die Errichtung kommunaler Unternehmungen dann und insoweit zu hindern, als sie der Aufnahme des hiezu erforderlichen Darlehens zuzustimmen hat. Diese Kontrolle ist wohl auch unerlässlich, doch sind meines Wissens Hindernisse für zweckmassige Kommunalisierungsprojekte daraus nicht entstanden.

Besonders wichtig ist es, dass die Gemeinden hinsichtlich des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses freie Hand haben. Es müsste kommunale Unternehmungen ausserordentlich erschweren, wenn jede Erhöhung der Löhne, jede Herabsetzung oder Erhöhung der Tarife, jede unvorhergesehene und nicht bedeckte Auslage erst von der Aufsichtsbehörde geprüft werden müsste.

Allerdings bestimmen aber die Gemeindeordnungen und Gemeindestatute, in welchem Sinne die Geschäfte der kommunalen Unternegmungen zu führen sind. Sie ordnen an, das gesamte erträgnisfähige Vermögen der Gemeinden und ihrer Anstalten sei derart zu verwalten, dass die grösste nachhaltige Rente daraus erzielt werde. Dadurch erhält die Absicht der Gemeinden, ihre Unternehmungen gewinnbringend zu gestalten, ihre gesetzliche Sanktion, man mag darüber vom verwaltungspolitischen Standpunkte denken wie man will Die Absicht des Gezetzes war, die Steuerträger möglichst zu schonen; die Umlagen sollen nur insoweit zur Deckung der Gemeindebedürfnisse herangezogen werden, als die Erträgnisse des übrigen Vermögens nicht ausreichen.

Gesetzliche Bestimmungen, welche die Errichtung oder Erwerbung kommunaler Unternehmungen direkt fördern, bestehen nur wenig. Hervorzuheben sind hier die Begünsti-

gungen, die das Gesetz über Bahnen niederer Ordnung vom 31 Dezember 1894 autonomen Körperschaften also auch Gemeinden, gewährt. Sie können eine Kleinbahnkonzession auf 90 Jahre Privatunternehmungen hingegen höchstens auf 60 Jahre) erhalten und sind vom staatlichen Einlösungs- und Heimfallsrechte befreit. Auch knüpft das Gesetz die Benützung öffentlicher nichtärarischer Strassen für Lokal-und Kleinbahnen an die Zustimmung der Erhaltungspflichtigen; damit ist eine Enteignung von Gemeindestrassen zu Gunsten privater Bahnunternehmungen ausgeschlossen.

Ferner hat die Gewerbenovelle vom Jahre 1907 die kommunalen Leichenbestattungsunternehmungen durch die Bestimmung zu fördern gesucht, dass bei der Verleihung von Konzessionen darauf Bedacht zu nehmen ist, ob und inwieweit nicht schon durch die Gemeinde für die Leichenbestattung ausreichend Vorsorge getroffen ist; den Gemeinden ist überdies ein Rekursrecht gegen die Erteilung der Konzession an andere Personen eingeräumt.

In Bezug auf die Organisation der kommunalen Gewerbebetriebe, zu der ich nun übergehe, sind für grössere Städte zwei Grundformen zu unterscheiden. Entweder werden die industriellen Unternehmungen wie Aemter und Anstalten der übrigen Verwaltung behandelt und in diesen schon vordem bestandenen Organismus eingegliedert oder es wird ihnen eine Sonderstellung ausserhalb der übrigen Verwaltung angewiesen, wodurch die an ihrer Spitze stehenden Direktionen oder Leitungen, wie immer man sie nennen mag, eine grössere Selbständigkeit erlangen und von den bureaukratischen Formen befreit werden. Letzteres ist bei grösseren Unternehmungen im Interesse einer kaufmännischen Gebahrung zu empfehlen, wobei allerdings in ganz grossen Stadtverwaltungen der Zusammenhang mit den übrigen Verwaltungszweigen und Unternehmungen gewahrt und, namentlich auch für eine finanzielle Kontrolle vorgesorgt werden muss.

Wie immer die Unternehmungen aber organisiert werden mögen, die gesetzliche Unterordnung unter den Gemeindevorsteher (Bürgermeister) und die Gemeindevertretung (Gemeindeausschuss, Gemeinderat, Stadtrat u. s. f.) bleibt jedenfalls aufrecht.

In einem gewissen Zusammenhange mit der Art der Organisation steht auch die Verrechnung der Einnahmen und

Ausgaben. Sie geschieht bei Unternehmungen, die mit der übrigen Verwaltung vereinigt sind, meist vollständig im allgemeinen Budget der Gemeinde. Andererseits hat die gesonderte Stellung gewöhnlich eine separate Verrechnung — häufig unter Anwendung der kaufmännischen Buchhaltung — zur Folge. Es wird dann nur das finanzielle Ergebnis der Unternehmung (Reingewinn oder Reinverlust) in das allgemeine Budget eingestellt.

Der diesem Berichte zugemessene Raum gestattet mir nicht auf andere wichtige Fragen der eigenen Regie, wie ihre Vor- und Nachteile für die Gemeindeverwaltungen, ihre Unterschiede von Privatunternehmungen in Kapitalsbeschaffung und Betriebführung, einzugehen. Doch möchte ich das Problem nicht unbesprochen lassen, auf welche Industriezweige die kommunale Regie erstrekt werden soll, ein Problem, das natürlich nur für den eine Bedeutung hat, der kein prinzipieller Gegner des Systems überhaupt ist. Ich für meinen Teil glaube, dass das industrielle Gebiet der Gemeindeverwaltung weder mit allgemeiner Giltigkeit noch mit voller Bestimmtheit abgegrenzt werden kann; das erste nicht, weil die öffentlichen Zwecke der Gemeinde nach Zeit und Ort, nach Nationalität und Kulturzustand verschieden sind und von ihnen die Ausdehnung der industriellen Tätigkeit, wie wir sehen werden, wesentlich abhängt, das zweite nicht, weil in solchen Fragen der Zweckmässigkeit nur Abstufungen und Uebergänge, nicht aber scharfe Grenzlinien gefunden werden können. Meine nachfolgenden Bemerken gehen übrigens von den öffentlichen Aufgaben aus, die man in den heutigen Kulturstaaten den Gemeinden zuzuweisen pflegt.

In erster Linie wird es sich immer um die Entscheidung handeln, ob ein Betrieb überhaupt für die unpersönliche Unternehmungsform geeignet ist, ob also die leitende Tätigkeit des Unternehmers mit einiger Aussicht auf Erfolg durch die eines Angestellten ersetzt werden kann. Trifft dies aber zu, so ist, von besonderen Verhältnissen abgesehen, die kommunale Regie für einen Betrieb um so mehr gerechtfertigt, je wichtiger dieser für die von der Gemeinde wahrzunehmenden *öffentlichen* Interessen ist. Es wäre gewiss denkbar und mag sich vielleicht auch ereignen, dass eine Gemeinde eine Waffenfabrik, einen Exporthandel oder eine Hutfabrik mit Erfolg in eigener Regie führt; es würde uns aber doch merkwürdig und

unzweckmässig erscheinen, dass die Gemeinde solche ihren eigentlichen Aufgaben fern liegende Unternehmungen betreibt, während sich vielleicht noch Wasserversorgung, Beleuchtungsanstalten und Strassenbahnen oder die Versorgung mit den notwendigsten Lebensmitteln, die Leichenbestattung und die Apotheken in privaten Händen befinden. Wenn auch *alle* kommunalen Gewerbebetriebe die Bestimmung haben, Geldmittel für die der Gemeinde anvertrauten öffentlichen Zwecke herbeizuschaffen, so verdienen doch diejenigen den Vorzug, *die diesen Zwecken zugleich auch unmittelbar dienen*, die also an sich den öffentlichen Anstalten nahe stehen. Dazu tritt der Umstand, dass industrielle Unternehmungen, die ein rechtliches oder tatsächliches Monopol besitzen, — und das trifft gerade bei den für das öffentliche Interesse wichtigeren häufig zu — für die kommunale Regie geeigneter sind, als Betriebe, die einem Wettbewerbe ausgesetzt sind. Im letzteren sind Gemeinden vermöge der natürlichen Schwerfälligkeit und Oeffentlichkeit ihrer Geschäftsgebahrung, aber auch infolge erhöhten Gestehungskosten, wie sie durch die besseren Arbeitsbedingungen des Gemeindedienstes verursacht werden, fast immer im Nachteile und nur besonders wichtige allgemeine Interessen (so wenn es sich um die Herabsetzung zu hoher Preise für die notwendigsten Bedarfsartikel handelt) lassen die eigene Regie bei Unternehmungen zweckmässig erscheinen, die weder Monopole sind, noch im Laufe der Entwicklung werden können.

Schliesslich möchte ich noch einem weitverbreiteten Irrtume entgegentreten : der Meinung, dass kommunale Industriebetriebe von der Gesetzgebung und Verwaltung gleich privaten zu behandeln seien. Das wäre ebenso unrichtig, als wenn man das Interesse des Einzelnen dem öffentlichen gleichstellen wollte. Nur der Einzelne kann private Interessen haben, die Gemeinde dagegen als die Verkörperung der gemeinsamen, aus dem Nachbarverbände entspringenden Zwecke ihrer Einwohner verfolgt mit all'ihrem Handeln unmittelbar oder mittelbar keine anderen als öffentliche Interessen, eine korrekte Verwaltung vorausgesetzt. Was als öffentliches Interesse erstrebt werden soll, hängt allerdings von den in der Gemeindeverwaltung herrschenden Anschauugen ab. Mag man nun die industriellen Unternehmungen als geeignete Mittel für die Förderung der Gemeindezwecke betrachten oder nicht —

wenn einmal ihre Errichtung zugelassen und geschehen ist, so muss ihnen auch ein Vorrang vor Privatunternehmungen eingeräumt werden, wie er öffentlichen Zwecken vor privaten zukommt. Namentliche finde ich es unzulässig, wenn kommunale Unternehmungen — wie dies in Oesterreich der Fall ist — vom Staate wie private besteuert, oder wenn sie bei der Vergebung öffentlicher Lieferungen auf dieselbe Stufe mit Privatbetrieben gestellt werden. Angemessene gesetzliche Begünstigungen wären hier vollauf gerechtfertigt.

DIE INDUSTRIELLEN UNTERNEHMUNGEN DER STADT WIEN (OESTERREICH)

(Mit zwei tabellen)

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Max WEISS**

Docteur en droit,
Obermagistratsrath (Vienne)

RÉSUMÉ.

Les origines des grandes entreprises industrielles de la ville de Vienne ne remontent pas plus haut que l'année 1896, date à laquelle le parti chrétien-social devint maître de l'administration communale.

A la fin de l'année 1908, la commune possédait les entreprises industrielles suivantes, dans l'ordre chronologique de leur création :

L'entrepôt communal (1876);
Le magasin de fourrage sur le Marché central du Bétail (1885);
L'ornementation des tombes en régie spéciale (1888);
Le service communal du gaz (1899);
Le « Rathauskeller » (1899);
Les services communaux d'électricité (1902);
Les tramways communaux (1902);
La brasserie de la ville de Vienne (1905);
Le service des pompes funèbres de la ville (1907);
Et l'entreprise communale des voitures de place (1908).

De plus, la ville de Vienne possède encore des services qui sont administrés comme des entreprises industrielles, mais qu'on ne peut pourtant pas assimiler à celles-ci parce qu'elles ne sont pas exploitées dans un but de lucre.

Ce sont : l'établissement communal d'assurances sur la vie, d'assurances viagères et contre la vieillesse et l'invalidité; le comptoir pour le

bétail et la viande; et la caisse centrale d'épargne de la ville de Vienne.

D'après leur organisation, les entreprises de moindre importance sont incorporées dans l'administration générale et leurs recettes et dépenses sont donc comprises dans le budget général.

Les grandes entreprises ont une position séparée de l'administration générale, ont une comptabilité distincte et, dans le budget général, ne figure que le résultat de leur bilan (bénéfices nets ou pertes nettes).

Dans leur organisation, elles possèdent également une plus grande autonomie, et une sphère d'action déterminée dans laquelle elles peuvent se mouvoir librement, est attribuée à leurs directeurs.

Les employés des entreprises en régie propre jouissent d'avantages assez considérables, notamment ils ont droit à la pension dans une large mesure.

Les résultats financiers des entreprises industrielles sont consignées dans le tableau I ; le tableau II indique leur importance pour le budget communal.

Il résulte de ces tableaux, pour l'année 1908, que le capital de premier établissement pour toutes les exploitations réunies (montant à 308,000,000 de couronnes) rapportaient un intérêt de 7.47 p. c. en argent ; que le bénéfice net réel de toutes les entreprises, plus les intérêts déjà compris dans les dépenses d'exploitation, représentait un intérêt de 8.32 p. c. de ce capital de premier établissement; et que la somme versée par les entreprises industrielles au budget communal représentait 7.86 p. c. des recettes ordinaires et 45 p. c. des impôts communaux.

Es ist noch nicht so lange her, dass sich die Stadt Wien dem Grundsatze der eigenen Regie zugewendet und mit dem Betriebe grosser industrieller Unternehmungen begonnen hat. Diese Aenderung der Kommunalpolitik war eine Folge des Umschwunges, der im Jahre 1896 eingetreten ist und durch den die christlich-soziale Partei unter dem kurzlich verstorbenen Burgermeister Dr. Karl Lueger die Herrschaft in der Gemeindeverwaltung erlangt hat. Die bis dahin an der Macht gewesene liberale Partei hatte, wie es nach ihren Prinzipien kaum anders sein konnte, auch in der Volkswirtschaft den individualistischen Anschauungen gehuldigt, die der Betatigung des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften im Wirtschaftsleben abgeneigt sind. Doch hat auch sie sich durch diesen Programmpunkt nicht davon abhalten lassen, gelegentlich kleinere stadtische Unternehmungen zu errichten, und zwar das stadtische Lagerhaus, das allerdings weniger zur Erzielung von Gewinn, als zur Förderung des Handels und der Approvisionierung gegrundet worden ist, die Graberausschmuckung, die mit der Verwaltung der Friedhöfe zusam-

menhangt, und das Fouragegeschaft auf den Zentralviehmarkte.

Die unter der Herrschaft der liberalen Partei erbaute erste, sowie die von der christlich-sozialen Partei in Angriff genommene und gegenwartig noch im Baue begriffene zweite Hochquellenleitung sind den öffentlichen Anstalten und nicht den Unternehmungen beizuzahlen, weil bei ihnen nicht die Absicht vorwaltet, auf privatwirtschaftlichem Wege einen Gewinn zu erzielen (S. meinen Bericht « Die industriellen Unternehmungen der Gemeinden, insbesondere Oesterreichs »). Die Wasserversorgungsanlagen der Stadt Wien werden daher auch in dieser Darstellung nicht behandelt.

Mit dem Ende des Jahres 1908 besass die Gemeinde folgende industrielle Unternehmungen, die in der Reihe ihrer Erwerbung oder Eröffnung unter Angabe der betreffenden Jahreszahl aufgezahlt sind :

Das stadtische Lagerhaus (1876);
Das Fouragegeschaft auf dem Zentralviehmarkte (1885);
Die Graberausschmuckung in eigener Regie (1888);
Das stadtische Gaswerk (1899);
Den Rathauskeller (1899);
Die stadtischen Elecktrizitatswerke (1902);
Die stadtischen Strassenbahnen (1902);
Das Brauhaus der Stadt Wien (1905);
Die stadtische Leichenbestattung (1907) und
Die stadtische Stellwagenunternehmung (1908).

Seit Ende 1908 ist ubrigens keine Vermehrung der Unternehmungen eingetreten.

Ausserdem besitzt die Stadt Wien noch Betriebe, die ihrer Organisation und Geschaftsfuhrung nach gleich industriellen Unternehmungen eingerichtet sind, die ich ihnen aber dennoch nicht beizahlen kann, weil sie nicht auf einen Gewinn berechnet sind. Es sind dies :

Die Kaiser Franz Josef-Jubiläums-Lebens-und Rentenversicherungs-Anstalt, 1898 anlässlich des fünfzigjährigen Regierungsjubiläums des Kaisers als Wohlfahrtseinrichtung von der Stadt gegrundet fur den Betrieb aller Versicherungszweige, die sich auf das menschliche Leben beziehen (auch Alters-und Invaliditats-Versicherung); sie beruht auf dem Grundsatze der Gegenseitigkeit und kann der Stadt daher keinen Gewinn abwerfen.

Die Uebernahmsstelle für Vieh und Fleisch, gegrundet im

Jahre 1905 mit der Aufgabe, eingesendetes Vieh im lebenden oder geschlachteten Zustande so gut als möglich zu verwerten und dadurch den Landwirten einen gunstigen Verkauf dieser Produkte auf dem Wiener Zentral-Viehmarkte mit Umgehung des Zwischenhandels zu ermöglichen. Den Einsendern werden nur die Selbskosten aufgerechnet, demnach wird ein Reinertrag nicht beabsichtigt.

Die Zentralsparkasse der Stadt Wien, gegrundet 1907 zum Zwecke der Belebung der Arbeitsamkeit und Sparsamkeit, damit jedermann, besonders aber den minder bemittelten Volksklassen, Gelegenheit geboten werde, Ersparnisse ohne Schwierigkeit und Zeitverlust als Kapital sicher und fruchtbringend anlegen und nach Bedarf wieder beheben zu können.

Der Gewinn solcher Sparkassen soll nach den österreichischen Gesetzen nur zu wohltatigen oder gemeinnutzigen Zwecken und zwar vor allem im Interesse der unbemittelten Teilnehmer der Anstalt verwendet werden; dass er der Gemeinde zur freien Verfugung ubergeben wird, ist daher von vorneherein ausgeschlossen.

Ausserdem ist die Gemeinde auch an einigen Aktien-Gesellschaften beteiligt, so an der Gross-Schlachterei-Aktien-Gesellschaft, an Lokalbahnen u. s. f. Solche Unternehmungen können aber demungeachtet nicht als kommunale Betriebe angesehen werden, da sie nicht der Stadt allein gehören.

Zum Verstandnisse der Stellung, welche die industriellen Unternehmungen der Stadt Wien im Organismus der Gemeindeverwaltung einnehmen, soll vorerst dieser Organismus kurz dargestellt werden.

Die gesetzliche Grundlage der Wiener Gemeindeverfassung ist gegenwartig das Gemeindestatut vom 24 Marz 1900, ein Landesgesetz, da die Regelung des Gemeindewesens in die Kompetenz der Landtage fallt.

Die oberste beschliessende Körperschaft ist der Gemeinderat, dessen Mitglieder, 165 an der Zahl, in jedem der XXI Bezirke aus vier Wahlkörpern gewahlt werden. Die ersten drei Wahlkörper beruhen auf der Steuerleistung oder einem gewissen durch Berufstellung oder Studien gewahrleisteten Bildungsgrade. Im vierten Wahlkörper sind alle österreichischen Staatsburger mannlichen Geschlechtes wahlberechtigt, die das vierundzwanzigste Lebensjahr vollstreckt haben und ununterbrochen seit drei Jahren in Wien ansassig

sind ohne Rucksicht darauf, ob sie auch in den ersten drei Wahlkörpern wahlberechtigt sind. Der vierte Wahlkörper wahlt 21 Mitglieder des Gemeinderates, wahrend auf die anderen drei je 48 entfallen.

Aus der Mitte des Gemeinderates werden der Bürgermeister, die drei Vize-Bürgermeister und die 27 Mitglieder des Stadtrates gewahlt. Auch dieser letztere ist eine beschliessende Körperschaft, in deren Wirkungskreis alle Angelegenheiten gehören, die weder dem Gemeinderate vorbehalten, noch dem Magistrate zugewiesen sind.

Neben dem Stadtrate bestehen noch fur bestimmte Verwaltungszweige Ausschusse, die vom Gemeinderate aus seiner Mitte gewahlt werden und in ihrem Bereiche im allgemeinen eine Kompetenz ausuben, die der des Stadtrates ahnlich ist. Solche Gemeinderatsausschusse sind auch fur einige industrielle Unternehmungen eingesetzt worden, und zwar fur die Gaswerke, die Elektrizitatswerke und das Brauhaus. Ueber die Angelegenheiten der ubrigen industriellen Unternehmungen beschliesst der Stadtrat, insoferne sie uberhaupt in seinen Wirkungskreis fallen.

Der Vollzug der Beschlusse, die vom Gemeinderate, dem Stadtrate oder einem Ausschusse gefasst werden, obliegt dem Burgermeister und dem ihm unterstehenden Magistrate.

Ueberdies sind in den Bezirken zur Mitwirkung bei der Verwaltung noch Bezirksvertretungen vorhanden, die aus den ersten drei Wahlkörper gewahlt werden und an deren Spitze ein Bezirksvorsteher steht.

Der Magistrat ist durchwegs aus ernannten Beamten zusammengesetzt, fur deren Anstellung je nach dem Amte und dem Wirkungskreise teils Hochschulstudien, teils ganzliche oder teilweise Mittelschulbildung vorgeschrieben sind.

An der Spitze des Magistrates steht der Magistrats-Direktor, der erste Beamte der Stadt, der mit den drei Ober-Magistratsraten und dem ihm zugewiesenen Hilfspersonale die Magistrats-Direktion bildet.

Eine Ausnahmsstellung besitzt die Stadtbuchhaltung, die unmittelbar dem Burgermeister untersteht, wodurch ihre Unabhangigkeit in der Kontrolle gesichert wird.

Der Magistrat hat die laufenden Angelegenheiten zu besorgen und es obliegt ihm im eigentlichen (sogenannten selbstandigen) Wirkungskreise der Gemeinde teils gleichfalls die

selbstandige Entscheidung, teils die Erstattung der Berichte an den Burgermeister, den Stadtrat und die Gemeinderatsausschusse. Ueberdies hat er unter der Leitung des Burgermeisters oder seiner Stellvertreter fur Wien die Geschafte einer staatlichen Verwaltungsbehörde erster Instanz, soweit sie nicht der Staats- oder Sicherheitspolizei zugehören, zu besorgen; in dieser Eigenschaft untersteht er nur den hoheren staatlichen Verwaltungsbehörden.

Die Stellung der Unternehmungen ist nun verschieden. Das Lagerhaus und die drei kleinen Betriebe — Rathauskeller, Futtergeschaft auf dem Zentralviehmarkte und Graberausschmückung — gehören zu den einschlagigen Ressorts des Magistrates und unterstehen dem betreffenden Magistratsreferenten. Damit im Zusammenhange steht es, dass ihre Einnahmen und Ausgaben in dem allgemeinen nach kameralistischen Grundsatzen angelegten Rechnungsabschlusse der Stadt verrechnet sind, wenn auch die eine oder andere von ihnen überdies noch eine besondere kaufmannische Verrechnung besitzt.

Die grosseren Unternehmungen (Gaswerke, Elektrizitatswerke, Strassenbahnen, Brauhaus, Leichenbestattung und Stellwagenunternehmung) führen nur eine gesonderte Rechnung nach kaufmannischen Grundsatzen. Im allgemeinen Rechnungsabschlusse der Stadt erscheint nur ihr Reingewinn oder Reinverlust.

Desgleichen führen sie auch ihre administrativen Geschafte selbstandig und berichten direkt an den Bürgermeister, den Stadtrat oder die Ausschüsse des Gemeinderates; sie unterstehen keinem Magistratsreferenten, wohl aber der Magistrats-Direktion, wo ihre Berichte durchgehen und ihre Antrage begutachtet werden, besonders auch vom Standpunkte der allgemeinen Verwaltung und einer einheitlichen Geschaftsführung. Ferner steht der Stadtbuchhaltung in finanzieller Hinsicht eine entsprechende Kontrolle über die Unternehmungen zu.

Duch diese Organisation soll die Aktionsfreiheit der grösseren Unternehmungen gewahrt werden, ohne dass diese den Zusammenhang mit einander und mit der allgemeinen Verwaltung verlieren und jeder Kontrolle entledigt werden.

In der Durchführung der Geschafte steht den Direktionen der sechs gesondert verwalteten Unternehmungen ein bestimmter Wirkungskreis zu, in dem sie sich frei bewegen konnen.

Dahin gehoren einmalige Auslagen bis zu einem bestimmten Betrage (4000 K, bei den Gaswerken und Strassenbahnen 10,000 K), gewisse Vertrage, insbesonders Abschlüsse mit den Kunden, die Aufnahme und die Entlassung untergeordneter Angestellter u. s. f. Angelegenheiten, die über die Kompetenz der Direktion hinausgehen, werden vom Bürgermeister und vom Stadtrate erledigt oder von letzteren dem Gemeinderate vorgelegt, wenn sie in dessen gesetzlichen Wirkungskreis fallen.

Was die Lage der Angestelltrn bei den stadtischen Unternehmungen anbelangt, so wurde eine eingehende Darstellung dieses Gegenstandes hier zu weit fuhren. Ich kann nur im allgemeinen bemerken, dass die Stadt diesen Angestellten ungeachtet des verhaltnismassig kurzen Zeitraumes der eigenen Regie weit grossere Vorteile zugewendet hat, als ihnen ein Privatunternehmer gewahrt hatte oder gewahren hatte können. Insbesondere gilt dies von der Fursorge fur Alter und Invaliditat.

Die Beamten der Unternehmungen, obwohl meist gegen Kundigung und nicht, wie die des Magistrates definitiv angestellt, sind doch den letzteren gleichgestellt, soweit es sich um ihre und ihrer Angehorigen Versorgung handelt. Die Pensionen sind so bemessen, dass sie nach 40 Jahren 40 % des zuletzt bezogenen Gehaltes (samt Quartiergeld) oder Lohnes betragen und nach 35 Jahren (bei den Arbeitern der Gaswerke und Elektrizitatswerke nach 40 oder 45 Jahren) den vollen Gehalt oder Lohn erreichen. Bei den Strassenbahnen besteht ein Pensionsfonds fur die Beamten sowie einer fur die Bediensteten und Arbeiter, fur den die Beitrage zur Halfte von der Stadt und zur Halfte von den Angestellten geleistet werden Bei den ubrigen Unternehmungen bestreitet die Stadt das Erfordernis fur die Pensionen allein. Beim Brauhause, de Leichenbestattung und der Stellwagenunternehmung, die erst im Laufe der letzten Jahre in die kommunale Regie ubergegangen sind, fehlen noch Pensionsnormen fur jene Angestellten, die nicht dem Beamtenstanden angehören.

In Betreff der finanziellen Ergebnisse der industriellen Unternehmungen verweise ich auf die nachfolgende Tabelle I und erwahne zu ihrer Erlauterung folgendes :

Die Summen sind in Kronenwahrung angefahrt und entsprechend abgerundet.

Bei der Ermittlung des *Anlagekapitales* sind neben den

ursprunglichen auch die nachtraglichen Investitionen berucksichtigt und die Abschreibungen, wo solche vorgenommen werden, abgerechnet.

In den *Betriebs-Ausgaben* ist bei den meisten Unternehmungen die Verzinsung des Anlagekapitales, das bei den Strassenbahnen, Elektrizitatswerken, Gaswerken, dem Brauhause, der Leichenbestattung und der Stellwagenunternehmung durch Anlehen beschafft wurde, schon enthalten. Diese Zinsen sind ausserdem noch gesondert angegeben; desgleichen die unter die ebenfalls unter den Betriebsausgaben verrechneten Abschreibungen, Rucklagen und Investitionen die fur die Beurteilung einer Bilanz von wesentlicher Bedeutung sind.

Der in der Bilanz ausgewiesene *Betriebs-Ueberschuss* ist noch nicht mit dem nach kaufmannischen Grundsatzen berechneten Reingewinne identisch. Um diesen festzustellen, musste daher die Verwendung des Betriebsuberschusses im einzelnen dargelegt werden. Sodann wurde er um die Summen vermindert, die er noch fur Betriebsauslagen abgegeben hatte und um die Betrage vermehrt, die aus ihm durch Investitionen oder Rucklagen dem Reinvermogen zugefuhrt worden waren oder welche die Gemeinde durch Verrechnung niedrigerer Preise fur den eigenen Bedarf erspart hatte.

In der sechsten Rubrik ist die Post *a* « Verwendung zur Anlehenstilgung » zu unterscheiden von Post *f* « Verwendung zur Tilgung des investierten Kapitales ». Diese letztere Rubrik kommt nur dort in Betracht, wo das Anlagekapital nicht im Anlehenswege beschafft worden ist.

Hinsichtlich der Stellwagenunternehmung habe ich erlauternd beizufugen, dass sie erst am 25. Juli 1908 in den Betrieb der Gemeinde ubergegangen ist, so dass ihre Bilanz nur etwas mehr als 5 Monate umfasst. Sie war bis dahin im Besitze der Vienna General Omnibus Company, geriet aber infolge der schlechten Betriebsergebnisse in Konkurs. Es drohte die Einstellung des Betriebes, der namentlich fur die von keiner Strassenbahnlinie durchquerte Innere Stadt von Wichtigkeit war, und die Stadtgemeinde war genötigt-teils aus Verkehrsrucksichten teils um eine grosse Anzahl von Angestellten vor Erwerbslosigkeit zu retten, — die Unternehmung anzukaufen und fortzufuhren. Sie war sich dabei völlig klar, dass sie aus ihr nur bedeutende Verluste zu erwarten habe, die durch die

hohen Kosten des Pferdebetriebes im Vereine mit der Konkurrenz der Strassenbahnen und der Stadtbahn bedingt sind.

Das Wiener Brauhaus, das in der Umgebung Wiens gelegen ist und das die Stadt von einer registierten Genossenschaft im Jahre 1905 erworben hat, ist eine erst seit dem Jahre 1902 bestehende Unternehmung, der es noch nicht gelungen ist, ihrem Produkte gegenuber den eingewohnten Erzeugnissen alter Brauereien einen ausreichenden Absatz zu sichern. Uebrigens ist das Betriebsdefizit im Ruckgange begriffen.

Aus der Tabelle ergibt sich, dass die Summe, die die Stadt von ihren industriellen Unternehmungen fur die allgemeine Kasse erhalten hat (Rubrik *6. e*), nach Abzug der Verluste fur das Brauhaus und die Stellwagenunternehmung im Jahre 1908 10,872 Millionen Kronen betrug. Der wirkliche Reingewinn machte nach Abzug der Reinverluste 13,489 Millionen Kronen aus. Schlagt man die Summe der in den Betriebsauslagen schon vorweg verrechneten Kapitalszinsen dem an die allgemeine Kasse abgelieferten Ertrage hinzu, so ergibt sich eine in Geld geleistete Verzinsung von 7,47 °/₀ des gesammten Anlagekapitales per rund 308,000,000 K. worin die Betriebsfonde und Betriebskapitalien inbegriffen sind).

Zahlt man aber dieselbe Summe an Zinsen dem wirklichen Reingewinne von 13,489 Millionen Kronen hinzu, so zeigt sich eine *wirkliche* Verzinsung des gesamten Anlagekapitales von 8.32 °/₀.

Schliesslich gestatte ich mir auf die Tabelle II. hinzuweisen, aus der die finanzielle Ruckwirkung der industriellen Unternehmungen auf den stadtischen Haushalt zu ersehen ist.

	Strassenbahnen und Automobil-Stellwagen.	Elektrizitäts-werke.	Gaswerke.
1. Anlagekapital (Buchwert)	143,493,000	80,014,000	65,191,00
2. Betriebs { Erträgnisse (Einnahmen) . .	34,104,000	19,908,000	13,580,00
2. Betriebs { Lasten (Ausgaben).	30,991,000	14,150,000	10,079,00
3. In den Betriebsausgaben verrechnete zinsen des Anlagekapitales	5,684,000	3,175,000	2,728,00
4. In den Betriebsausgaben verrechnete Abschreibungen, Rücklagen und Investitionen .	Zuweisung an den Erneuerungsfonds. 2,607,000	Abschreibungen. 2,270,000	Abschreibunger 1,966,00
	Investitionen. 94,000	Pensionsreserve. 257,000	Pensionsreserv 104,00
	2,701,000	2,527,000	2,070,00
5. In der Bilanz ausgewiesener. { Betriebsüberschutz . . .	3,113,000	5,758,000	3,501,00
5. In der Bilanz ausgewiesener. { Betriebsabgang	—	—	—
Verwendung des in der Bilanz ausgewiessenen Betriebsüberschusses. 6. *a* zur Anlehenstilgung. . . .	206,000	118,000	109,00
b für Investitionen	70,000	—	528,00
c zur Dotierung von Reserven . .	Erneuerungsfonds. 252,000	42,000	40,00
d für Remunerationen	85,000	50,000	25,00
e zur Abfuhr an die allgemeine Kasse der Stadt	2,500,000	5,548,000	2,799,00
f zur Tilgung des investierten Kapitales	—	—	—
7. Beträge, die dem in der Bilanz ausgewiesenen *Betriebsüberschusse* zuzurechnen oder von ihm abzurechnen sind	Investitionen + 94,000 Erneuerungsfonds. — 252,000		Unentgeltliche Besorgung der öffentlichen Beleuchtung. + 1,162,00 Ersparnis der Gemeinde bei Gas- nud. Koksbezug. + 165,00
8. Beträge, die dem in der Bilanz ausgewiesenen *Betriebsabgange* zuzurechnen oder von ihm abzurechnen sind	Remunerationen — 85,000 —	Remunerationen. — 50,000 —	Remunerationen — 25,00 —
9. Wirklicher Reingewinn	2,870,000	5,708,000 (1)	4,803,00
10. Wirklicher Reinverlust	—	—	—
		Betriebsfonds im Anlagekapital nicht enthalten. 1,300,000	2,700,00

(1) Auss Berden wurde an die Gemeinde Wien eine 3 0/0 ige Abagabe und ein Kabelzins von zusammen 618,000 bezahlt.

LEAU I.

Brauhaus mit dem Gute Wallhof.	Leichenbestattung.	Stellwagenunternehmung. (2)	Lagerhaus.	Rathauskeller.	Gräbeausschmückung.	Fourageverkauf auf dem Zentralviehmarkte.	Zusammen.
6,856,000	2,366,000	1,759,000	930,000	260,000	147,000	—	301,016,000
1,153,000	1,253,000	592,000	314,000	560,000	791,000	1,465,000	73,720,000
1,439,000	1,025,000	934,000	282,000	390,000	597,000	1,305,000	61,192,000
380,000	90,000	26,000	8,000	64,000	—	—	12,155,000
bschreibung 251,000 schreibungsrücklage. 20,000 271,000	Abschreibungen. 219,000	Pferdeverluste. 1,000	—	Abschreibung. 92,000	—	—	—
—	228,000	—	32,000	170,000	194,000	160,000	13,156,000
286,000	—	342,000	—	—	—	—	628,000
—	—	—	—	—	—	—	—
—	8,000	—	—	—	—	—	—
—	75,000	—	—	—	—	—	—
—	18,000	—	—	—	—	—	—
—	127,000	—	—	170,000	194,000	160,000	11,498,000
—	—	—	32,000	—	—	—	—
—	Pensionsreserve. — 30,000 Remunerationen. — 18,000	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	180,000	—	32,000	170,000	194,000	160,000	14,117,000
286,000 ebskapital Anlagetal nicht thalten. 89,000	—	342,000	—	—	—	—	628,000

Nur für die Zeit vom 25. Juli bis 31. Dezember 1908.

Tabelle II.

	1906	1907	1908
	Millionen Kronen		
Gesamt-Einnahmen der Stadt	154'4	175'7	213
Hievon ordentliche.	126'7	132'9	138'3
Hievon aufzerordentliche	27'7	42'8	74'7
Von den ordentlichen Einnahmen entfielen auf die Gemeindesteuern.	65'83	70'264	72'450
Von den Unternehmungen an die allgemeine Kasse abgeführte Reunerträgnisse . . .	8'94	9	10'87
Diese Reinerträgnisse in Prozenten der ordentlichen Einnahmen	7'05 %	6'77 %	7'86 %
Dieselben Reinerträgnisse in Prozenten der Gemeindesteuern (Prozentsatz der Steuerverminderung).	13'58 %	12'8 %	15 %

LE SOCIALISME MUNICIPAL EN FRANCE

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **Henry NÉZARD**.

Professeur agrégé de droit public à l'Université de Caen.

Le droit public français est issu de la Révolution de 1789. Or, la Révolution française a été réalisée par des politiques imbus des théories de l'Ecole du droit de la nature et du Contrat social : elle a donc été essentiellement individualiste. C'est la conception individualiste du droit qui a formulé les bases de notre régime politique dans les Déclarations de Droits et celles de notre régime économique dans nos Codes rédigés au début du XIXe siècle ou dans les lois comme celles des 2-17 mars 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie. Elle a limité la mission des personnes administratives, Etat ou communes, au rôle de gendarmes.

Nous assistons cependant de nos jours à une évolution très nette des sociétés politiques vers une conception solidariste ou socialiste du droit, aussi bien dans l'ordre du droit public que dans celui du droit privé. Les lois d'assistance, les lois d'assurances, les projets de retraites ouvrières mettent à la charge de la société des obligations positives. L'Etat intervient de plus en plus dans les rapports économiques des particuliers et parfois se substitue complètement à eux par des exploitations commerciales ou industrielles. Les communes de tous pays s'engagent dans la même voie.

Ce mouvement municipal est cependant moins accusé en France qu'à l'étranger : la France est un pays essentiellement

conservateur par suite de la division de la richesse et les communes y sont, depuis l'an VIII, soumises à une tutelle administrative assez étroite qui met obstacle à leurs initiatives. Cependant, même chez nous, les services communaux se sont développés. La raison n'en est point dans des conceptions théoriques *à priori*, dans le progrès des idées collectivistes. Tout au contraire, la municipalisation des services publics a été d'abord défendue par des libéraux et réalisée par des municipalités anticollectivistes : elle est toujours combattue par les Marxistes, parce qu'elle maintient et même exalte la relation capitaliste entre salariant et salarié.

Mais les conseils municipaux se sont engagés dans cette voie par suite de circonstances de fait. Quelques-uns ont poursuivi le but louable de faire bénéficier la commune du profit retiré d'une exploitation commerciale. D'autres ont voulu mettre à la portée de tous la satisfaction d'un besoin auquel il était insuffisamment pourvu par l'initiative privée. Il en est enfin qui ont voulu anéantir l'influence politique considérable que peut avoir par son personnel une puissante société privée, concessionnaire d'un service public, influence mise parfois à la disposition du parti politique qui a succombé aux élections.

Le fait n'a pu se produire dans les communes rurales où les besoins sont peu nombreux. La plupart des services publics essentiels dans la commune, en effet, sont assurés soit par l'Etat (enseignement primaire, état civil), soit par le département (assistance médicale, assistance aux vieillards, voirie vicinale). Les municipalités de campagne sont donc demeurées strictement dans les limites de l'article 50 de la loi du 24 décembre 1789 qui attribuait seulement aux municipalités « la police chargée d'assurer la propreté, la salubrité, la sûreté dans les lieux et édifices publics ».

Mais dans les communes urbaines, la vie est plus intense et les besoins plus nombreux. Une grande agglomération de population entraîne la création d'œuvres d'assistance, nécessite l'établissement de marchés et d'abattoirs, exige des adductions d'eau, des distributions d'éclairage, des moyens de transport.

Les villes ont donné satisfaction à l'idée de solidarité humaine en créant, sans esprit de lucre car le service est gratuit pour les indigents, des hôpitaux pour recevoir les malades, hospices, maternités, sanatoria et colonies de vacances pour l'enfance ouvrière ; pour recueillir les sans-domiciles des refu-

ges, asiles de nuit, crèches, garderies d'enfants ; pour nourrir les pauvres, des fourneaux économiques; pour leur donner du travail, des ouvroirs; elles encouragent la fréquentation scolaire par la distribution gratuite de fournitures aux écoliers, par des cantines scolaires qui donnent aux enfants, à prix réduit (0.20 à Paris), ou même gratuitement (dans la proportion de 64 p. c. à Paris), un repas entre la classe du matin et celle du soir.

Mais, à proprement parler, elles ne sont entrées dans la voie socialiste que le jour où elles sont intervenues dans les rapports du capital et du travail par la création d'intermédiaires entre patrons et ouvriers, par des subventions aux ouvriers en lutte contre leurs patrons, ou par la réglementation du travail lui-même.

Des municipalités ont créé des organes économiques destinés à mettre en rapport les patrons et les ouvriers : ce sont les Bourses du travail et les bureaux de placement. Les Bourses, véritables marchés du travail qui donnent aux ouvriers les renseignements nécessaires pour se déplacer, pour porter leur travail des endroits où il surabonde dans les lieux où il fait défaut, sont aujourd'hui en France au nombre de 130 : elles reçoivent 300,000 francs de subventions municipales et 50,000 francs de subventions départementales. Les bureaux municipaux de placement ont été créés pour éviter que des intermédiaires peu scrupuleux ne demandent aux employés des rémunérations abusives et n'hypothèquent en quelque sorte le salaire futur. La loi du 14 mars 1904 permet aux communes d'exproprier les bureaux privés et d'établir ainsi un monopole: elle astreint les villes de plus de 10,000 habitants à créer un bureau municipal.

Ces deux institutions ont pour but de faciliter le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande qui est à la base de notre organisation économique. Au contraire, on porte atteinte à cette loi par des subventions aux grévistes ou par des réglementations du travail.

Des subventions sont parfois votées par des conseils municipaux, tantôt directement au profit d'ouvriers en grève, tantôt en faveur de caisses de chômage. Dans le premier cas, elles ont toujours le caractère d'une intervention. Dans le second cas, elles revêtent ou non ce caractère selon que le chômage est volontaire ou involontaire de la part de l'ouvrier. Si

le chômage résulte de maladie, manque de travail ou du caractère temporaire de la profession, la subvention n'a qu'un caractère d'assistance et, à ce titre, est légime. Si l'ouvrier ne travaille pas parce qu'il est en grève, la subvention constitue encore une intervention dans un conflit d'intérêts privés. A ce titre, ces interventions sont délarées illégales par la jurisprudence (1), et par l'administration supérieure (2) exerçant son contrôle de tutelle sur les délibérations des conseils municipaux.

Des conseils municipaux ont voulu réglementer le travail lui-même. Ne pouvant le faire directement sans empiéter sur les attributions du législateur, ils ont, dans les cahiers des charges dressés pour l'exécution de leurs travaux publics communaux, inséré des clauses limitant la durée de la journée de travail, fixant le minimum de salaire que les entrepreneurs devraient payer aux ouvriers et le nombre maximum d'ouvriers étrangers qu'ils pourraient employer, imposant le repos hebdomadaire, etc... Des délibérations portant sur ces objets furent jadis annulées pour illégalité comme portant atteinte à la liberté du travail et dépassant les attributions des conseils municipaux (3); elles sont aujourd'hui devenues légales en vertu des décrets du 10 août 1899.

Enfin, des communes sont intervenues plus directement encore dans le domaine économique en assurant la direction d'exploitations industrielles ou commerciales. C'est là, de beaucoup, le problème le plus important et par la fréquence des cas dans lesquels il se pose et par les intérêts financiers qu'il met en jeu.

Pour satisfaire aux besoins collectifs nés des grandes agglomérations, et auxquels l'action individuelle ne peut pourvoir d'une façon permanente et stable, les villes, par des procédés divers, ont érigé en services publics les distributions collectives d'eau, de gaz, d'électricité, les transports en commun, etc.

(1) Conclusions du commissaire du gouvernement Romieu sous Conseil d'Etat, 1er février 1901, *Le Droit*, 23 février 1901.

(2) Décrets 7 juin 1886 (*Rev. gén. d'Administration*, 1886, II, 236), 17 décembre 1892 (*Rev. gén. d'Administration*, 1893, I, 49). Cf. Décrets du 14 janvier 1894 et du 18 janvier 1895.

(3) Décrets 22 mars 1888 et 25 février 1895. Conseil d'Etat, 21 mars 1890, Sirey. 92.3.87 et 25 janvier 1895, Ville de Paris, S. 96.3.145.

Or, les services publics peuvent être gérés ou exploités de trois manières : par concession, par régie directe ou par régie intéressée.

La concession de service public est un contrat par lequel un entrepreneur s'engage, en dehors de l'exécution de travaux qui lui est parfois imposée, à assurer un service moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui en useront.

L'exploitation en régie simple est celle qui est faite par l'administration elle-même et dont le directeur n'est qu'un fonctionnaire touchant un traitement fixe.

Dans la régie intéressée, l'exploitation est toujours l'œuvre de l'administration, mais le directeur est un particulier rémunéré par un salaire proportionnel aux bénéfices réalisés.

Les communes, en France, peuvent-elles user de ces divers procédés pour la gestion de leurs services publics ? Elles ont assurément la faculté de faire des concessions. Mais ont-elles le droit, dans la législation actuelle, d'exploiter en régie une industrie ou un commerce ? Et si elles le possèdent, dans quelle mesure en ont-elles usé ? Telles sont les deux questions que nous voulons examiner.

*
* *

I. — En général, on refuse aux communes le droit de gérer des exploitations industrielles ou commerciales. La loi cependant ne donne pas clairement cette solution. Aussi, pour l'établir, fait-on appel à deux principes fondamentaux de notre droit public, tantôt au principe de la spécialité des attributions des personnes administratives, tantôt au principe de la liberté du travail et de l'industrie.

La règle de la spécialité des établissements publics veut que chaque service administratif demeure strictement enfermé dans la fonction pour laquelle la loi l'a institué. Il présente tous les avantages de la division du travail appliquée aux multiples organes des administrations publiques et tous ceux de la spécialisation des fonctions nécessaire à l'organisation méthodique et savante des États modernes. En conséquence de ce principe « un service public, écrit M. Berthélemy, ne doit être compétent que dans les limites qui lui sont asignées par les lois (1) ».

(1) Berthelemy : « Les industries communales en France », p. 5 (dans les *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 4e cahier).

Un agent ne peut exercer que les attributions qui lui sont expressément conférées par un texte législatif.

Or, quels sont les textes qui déterminent les attributions du Conseil municipal?

C'est l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884, le premier du chapitre III qui a pour rubrique : « Des attributions des Conseils municipaux », article ainsi conçu : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Suit une énumération dans laquelle il n'est fait aucune allusion à des exploitations industrielles. D'ailleurs, les art. 133 et 134 de la même loi, énumérant les recettes du budget ordinaire et du budget extraordinaire de la commune, ne prévoient pas les bénéfices des régies; au contraire, l'art. 133-10° escompte le produit des concessions.

Aussi l'administration supérieure, appelée, en vertu de ses pouvoirs de tutelle administrative, à autoriser les emprunts nécessaires pour l'installation des exploitations, à approuver les budgets communaux, d'une part, et d'autre part le Conseil d'État, tant dans ses avis donnés au gouvernement, que dans ses arrêts rendus sur les recours intentés par de simples contribuables contre des délibérations de municipalités organisant des régies, ont fréquemment décidé que de pareilles tentatives étaient illégales : toute opération industrielle et commerciale est considérée comme étrangère aux attributions des Conseils municipaux. La jurisprudence a empêché la ville de Roubaix d'établir une pharmacie municipale, Lille d'exploiter directement les vidanges, Poitiers de subventionner une boulangerie coopérative, un syndicat de communes de mettre en régie une ligne de tramways.

Ainsi, la commune n'ayant pas été créée pour faire du commerce, ne peut, d'après cette opinion, faire aucun acte commercial. Et elle accomplirait un acte de cette nature, c'est-à-dire un acte illégal même si elle ne recherchait aucun bénéfice de cette exploitation ; en effet, aux termes de l'art. 632 du Code de commerce, est réputé acte de commerce tout achat pour revendre. Même la vente aux prix de revient constitue un acte ayant ce caractère.

D'ailleurs, comme l'a fait remarquer parfois le Conseil d'État, l'ensemble de la loi commerciale et de la législation administrative corrobore cette solution.

D'une part, les agents municipaux qui seraient placés à la

tête d'une régie ne peuvent pas être soumis à la responsabilité commerciale que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce. D'autre part, les règles de la comptabilité publique, qui imposent des formalités assez complexes aux marchés des communes soumises à la tutelle administrative, ne pourraient être respectées par une régie municipale qui doit faire preuve d'initiative et de célérité.

Je ne pense pas cependant que le principe de la spécialité constitue une barrière solide contre l'industrialisme municipal.

S'il s'imposait à la commune, il aboutirait à lui dénier toute intervention dans le domaine industriel et commercial même le plus légitime. Il a, en effet, un sens absolu. Or, qui oserait affirmer qu'une organisation administrative est assez parfaite pour pourvoir à tous les besoins de la population? Il est des cas dans lesquels une nécessité impérieuse impose à l'autorité publique de prendre en mains des intérêts collectifs auxquels aucune personne administrative n'a été spécialement préposée. Ainsi, lorsqu'aucun concessionnaire ne se présente pour assurer l'éclairage d'une ville ou lorsque tous les concessionnaires possibles se sont entendus pour infliger à la ville un contrat léonin, il est bien certain que le principe ne peut fonctionner.

Il ne s'applique à peu près nulle part; beaucoup de villes ont des théâtres exploités en régie, alors que cependant l'entreprise de spectacles publics, aux termes de l'article 632 du Code de Commerce constitue un acte commercial.

En réalité, le principe de la spécialité n'a pas été imposé par notre organisation administrative au groupement communal. Il a été créé pour les Etablissements publics spéciaux tels que hôpitaux, bureaux de bienfaisance, universités, parce que ce sont là des services publics particuliers personnalisés. Leurs attributions étaient jadis remplies par les organes généraux de l'administration, La loi a conféré ces attributions à des agents spéciaux pour alléger la tâche des personnes administratives à compétence étendue. En leur donnant la personnalité, le législateur n'a pas modifié leur compétence. Mais à côté d'eux sont demeurés les organes de l'administration générale, Etat, départements et communes. Ceux-ci ont reçu une large mission d'administration dans un cadre géographique déterminé, celle de pourvoir à tous les besoins collectifs qui naissent sur leur territoire,

D'ailleurs, la commune n'a pas été créée par l'Etat. Elle

existe à l'origine de toute société. La commune primitive est presque exclusivement un groupement de familles amenées par la loi de solidarité à s'entendre sur les moyens économiques les plus propres à assurer la sécurité et la prospérité du groupe : c'est une association d'intérêts, une sorte de coopérative. Elle a donc une compétence générale pour subvenir aux besoins collectifs de ses membres ; elle a toutes les attributions que l'Etat ne lui a pas expressément enlevées.

Or, il n'y a pas de textes législatifs généraux qui interdisent à la commune de créer ou d'exploiter des services publics.

L'article 61 de la loi municipale de 1884 ne limite la compétence des Conseils municipaux qu'aux affaires d'intérêt communal. Les articles 68 et 70 énumérant un certain nombre d'objets sur lesquels peuvent délibérer les Conseils municipaux n'ont pour but que de préciser le degré d'autorité qui s'attache aux délibérations. Les articles 133 et suivants énonçant les diverses recettes du budget de la commune et escomptant le produit des concessions, autorisent par là la commune à concéder mais ne l'y astreignent pas.

Aucun texte de loi municipale générale n'a donc privé la commune du droit de municipaliser des services : l'exploitation en régie ne peut donc rencontrer d'obstacles que dans des textes spéciaux. Ainsi, la loi du 21 Germinal an XI exige qu'une pharmacie soit tenue par son propriétaire et interdit l'emploi d'un gérant. Le législateur a apporté une exception en faveur des hospices ; il ne l'a pas fait pour les communes. Celles-ci ne peuvent donc assurer une exploitation pharmaceutique.

Ce n'est pas à dire qu'en l'absence d'une prohibition expresse la commune peut tout faire. En effet, une personne administrative préposée à la gestion d'intérêts éollectifs ne peut pas s'immiscer dans le domaine des intérêts individuels : cette interdiction résulte non de la règle de la spécialité, mais du principe plus souple de la liberté du commerce et de l'industrie.

Nous avons dit que notre régime politique et économique était soumis aux principes individualistes de la Révolution Française, sortie des doctrines philosophiques du XVIIIe siècle qui ont donné à l'individu des droits antérieurs et par conséquent supérieurs à ceux de l'Etat. Au nombre de ces droits individuels, la Révolution a placé la liberté du travail ou

liberté du commerce et de l'industrie. Si cette liberté n'a pas été expressément insérée dans la Déclaration des Droits de 1789, c'est qu'on la considéra alors comme une suite, comme une conséquence de la liberté individuelle. Mais du moins la Déclaration Girondine (art. 19) et la Déclaration Montagnarde de 1793 (art. 17) proclament que « nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut être interdit à l'industrie du citoyen ». Si l'on n'accorde pas une valeur positive à ces déclarations de principes, la liberté du travail a été législativement consacrée par la loi des 2-17 mars 1791, dont l'article 7 est ainsi conçu : « Il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon. »

Sans doute, depuis 1791, des atteintes multiples ont été portées au principe de liberté, sous l'influence de conceptions socialistes : le législateur a réglementé des industries dans un intérêt de santé ou de salubrité publique; il a substitué à l'industrie privée des monopoles publics dans un intérêt de défense nationale ou dans un intérêt fiscal. Mais le principe est demeuré debout. Il est encore maintes fois appliqué par la jurisprudence administrative ou judiciaire pour faire tomber des réglementations restrictives de la liberté légale. Ainsi, et pour atteinte portée à la liberté de l'industrie, la Cour de Cassation considère comme illégaux des arrêtés de police qui imposent de nouvelles conditions à l'exercice d'une profession (1); le Conseil d'Etat annule des arrêtés municipaux qui astreignent des propriétaires à construire leurs immeubles d'une manière ou avec des matériaux déterminés (2). La règle, c'est donc la liberté du travail, la libre concurrence, la liberté de l'individu.

Elle exclut, en principe, la constitution par la commune de monopoles et l'exploitation par elle en régie d'industries monopolisées ou non.

En effet, constituer un monopole dans l'intérêt d'un tiers ou dans un intérêt fiscal propre à la commune, c'est exclure de cette industrie l'activité privée, la libre concurrence. La jurisprudence voit dans une constitution de monopole par voie de police, un détournement de pouvoir. C'est faire servir l'auto-

(1) Cassation 21 mai 1896, dans S. 1909, III, 14 en note. Cassation 23 juillet 1869, D. 70,1,417.

(2) Conseil d'Etat, 5 juin 1908, S. 1909. III, 14.

rité donnée en vue de l'intérêt général à un but d'intérêt privé. De ce chef, l'acte incriminé doit être annulé par le Conseil d'Etat. Ainsi, un préfet ne saurait constituer un monopole au profit d'un entrepreneur de transports en commun en ne permettant qu'aux seules voitures de ce dernier de pénétrer dans la cour d'une gare (1).

L'exploitation administrative n'est pas moins illégale. Exploiter un monopole en régie, c'est déjà fermer une porte à l'activité privée d'un particulier. Exploiter une industrie en concurrence avec d'autres industriels, c'est encore, de la part de la commune, porter atteinte au principe de la liberté. En effet, il n'y a pas égalité de fait entre la commune et un particulier : la première possède des ressources indéfinies et illimitées dans l'impôt et le budget : elle peut, en abaissant ses prix de vente, ruiner ses concurrents et établir ainsi un monopole de fait, sauf à relever ses tarifs dans la suite ; elle peut toujours vendre à prix de revient, elle n'a pas besoin de bénéfices, à la différence du commerçant qui, pour vivre et faire vivre sa famille, est obligé d'en réaliser ; elle a d'ailleurs à son service mille moyens de favoriser sa boutique par des complaisances de la police dont elle dispose : facilités spéciales d'exploitation, exemption de taxes et d'impôts, etc.

La libre concurrence rend donc illégale, en principe, toute entreprise municipale qui n'est pas autorisée par une loi.

Mais ce principe n'est pas absolu.

Remarquons d'abord qu'il peut être mis en échec par la volonté des particuliers : il n'est pas contraire à l'ordre public de stipuler d'un acheteur qu'il ne revendra pas la marchandise que vous lui livrez au-dessous d'un certain prix (2). Dans ce cas, le principe de la libre concurrence ne fonctionne plus.

Il ne peut, d'autre part, produire ses effets que dans un domaine ouvert à l'activité d'un très grand nombre d'individus. Dès que ce champ se restreint, le principe est mis en échec par des trusts, des monopoles privés, ou même l'absence de tout entrepreneur Dans cette hypothèse, s'il s'agit de pourvoir à un service essentiel, de satisfaire à des besoins impérieux de la collectivité, la commune peut intervenir, elle

(1) Conseil d'Etat, 26 février 1864, D. 64, 3,125.
(2) Paris, 14 janvier 1902. — D. 1903, 2, 97.

ne viole pas le principe de la liberté de l'industrie, puisque ce principe n'est plus en jeu.

C'est ainsi que la jurisprudence et la pratique administrative ont admis l'intervention communale dans les « circonstances exceptionnelles ». Cette formule, à dessein assez vague, donnée par le Conseil d'Etat, vise les cas dans lesquels la liberté de la concurrence ne peut fonctionner normalement. Il en est ainsi notamment :

1° Pour l'exploitation des monopoles;

2° Quand aucune initiative privée ne se présente pour assurer le service ;

3° Quand cette initiative privée est insuffisante, imparfaite ou désavantageuse.

1° *Exploitation des monopoles.* — Exploiter en régie un monopole déjà constitué, ce n'est pas en réalité porter atteinte au principe de la libre concurrence. En effet, un concessionnaire privé se trouverait exactement dans la même situation que la régie. L'expérience prouve qu'il demeure indifférent à toutes les découvertes nouvelles, à toutes les améliorations possibles de l'exploitation qui ne se traduisent pas par un profit plus grand, par une rémunération supérieure des capitaux engagés : en un mot, la liberté économique ne produit pas en cette circonstance ses effets bienfaisants.

Ce qui est discutable, c'est ici la constitution des monopoles. Or, ceux-ci trouvent leur légitimité soit dans la loi, soit dans les nécessités imposées par la police de la circulation.

Les monopoles de droit sont créés par la loi souveraine qui apporte ainsi elle-même des dérogations au principe posé en 1791. Les plus anciens sont des banalités seigneuriales abolies en 1789 et rétablies ultérieurement au profit des communes pour leur créer des ressources. Ce sont : 1° le droit de hallage, c'est-à-dire le droit de créer un marché public et d'y percevoir des droits de place. (Loi 15-28 mars 1870 ; loi 5 avril 1884, article 133, 6°) ; 2° le pesage, jaugeage et mesurage publics. (Décret 27 brumaire an VII ; article 97, 5° de la loi du 5 avril 1884) ; 3° le monopole d'abattage, c'est-à-dire le droit exclusif d'établir des abattoirs. (Décret 24 février 1884 ; article 136, 6° de la loi du 5 avril 1884.)

A ces prérogatives fiscales, les lois modernes ont ajouté quelques monopoles spéciaux ; ainsi la loi du 28 décembre 1901

établit au profit des communes le monopole du service extérieur des pompes funèbres.

Tous ces monopoles légaux peuvent être exploités en régie. La régie, pour les anciennes banalités, est prévue par la loi municipale qui escompte ses produits pour la détermination des recettes du budget communal. (Loi du 5 avril 1884, article 133, 6° et 133, 8°.) Elle ne constitue en réalité qu'un mode direct de perception d'un impôt local, mode en harmonie avec les principes modernes de notre législation financière. Elle est, pour les monopoles modernes, autorisée expressément par la loi. Ainsi, l'article 2 de la loi du 29 décembre 1904 autorise les communes à assurer le service des pompes funèbres, soit directement, soit par entreprise.

Toutes ces industries municipales sont donc parfaitement légales, mais comme elles constituent des dérogations au principe de la liberté commerciale, le droit de la commune doit être interprété restrictivement; ainsi le Conseil d'Etat a jugé que la ville qui a le monopole de hallage excède ses pouvoirs en obligeant les acheteurs de poisson, destiné à l'expédition, à s'adresser aux facteurs des halles (1); il a décidé que les bouchers pouvaient abattre leur bétail en dehors de la commune dans un endroit quelconque (2), et la Cour de cassation, après lui, a pensé que le monopole de l'abattage ne pouvait être étendu à l'équarrissage (3).

Les monopoles de fait, au contraire, n'ont aucune base légale; ils résultent des nécessités de police. Les distributions collectives d'eau et d'éclairage ne sauraient être pratiquement réalisées que par la pose de tuyaux placés dans les voies publiques. Pour laisser le champ libre à l'initiative privée, il faudrait permettre à tout entrepreneur de bouleverser, à chaque instant, le sol de la rue pour y placer ses canalisations et d'arrêter ainsi la circulation. En ne donnant cette faculté qu'à un seul entrepreneur, la municipalité constitue un monopole de fait. Mais elle ne commet pas ainsi un détournement de pouvoir, car elle n'établit pas un monopole absolu et exclusif. La jurisprudence reconnaît à tout consommateur le droit de faire amener chez

(1) Conseil d'Etat, 21 décembre 1900, Trotin, *Rec.*, p. 805.

(2) Conseil d'Etat, 7 mars 1890, Evquard, *Rec.*, p. 246.

(3) Cour de Cassation, 22 juillet 1899, *Rev. Gén. d'Administration*, 1900, I, p. 35.

lui, par d'autres procédés, l'eau et le gaz ou à produire directement chez lui le gaz ou l'électricité (1). La légalité de ces constitutions de monopoles est aujourd'hui légalement consacrée par l'article 8 de la loi du 15 juin 1906 sur la distribution de l'énergie électrique.

Une fois le monopole établi, la ville se trouve dans la même situation que s'il y avait monopole de droit ; elle peut exploiter en régie, elle ne fausse pas le jeu de la libre concurrence puisqu'il ne peut y avoir de concurrents.

2e *Exception : Absence d'initiative privée.* — Il est bien évident que, dans cette hypothèse, en érigeant un service public pour satisfaire à des besoins collectifs qui sont laissés en souffrance par les particuliers et en dirigeant ce service, la commune n'écarte aucun concurrent puisqu'aucun entrepreneur ou concessionnaire ne s'est présenté. Ainsi la jurisprudence, pour cette raison, autorise la mise en régie d'un monopole quand aucun entrepreneur ne demande la concession (2); elle permet à la commune de subventionner un médecin ou une sage-femme pour les inviter à s'établir chez elle quand il n'y a pas d'autres représentants de la profession (3) ; elle ne verrait aucun obstacle, déclare un commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat, à l'établissement d'une boulangerie municipale, si la commune manquait de pain (4).

3e *Exception . Insuffisance ou imperfection de l'initiative privée.* — La commune, en effet, est obligée par la loi municipale d'assurer certains services essentiels tels que la police de la sécurité à laquelle contribue l'éclairage public des rues, la police de la salubrité à laquelle est nécessaire une large distribution d'eau, une bonne organisation de lavoirs publics. On ne saurait imposer à la commune la concession d'un des services quand se présente un seul concessionnaire qui lui impose des conditions trop rigoureuses ; on ne peut lui interdire d'intervenir et de se substituer à l'initiative privée qui ne remplit

(1) Nancy, 6 décembre 1876 et Cass., 7 août 1883. Cass., 25 juillet 1882, S. 83, 1, 77 : Conseil d'Etat, 17 novembre 1882, S. 84, 3, 59.

(2) Conseil d'Etat 6 avril 1900, *Rec.* p. 280 ; Lettre du Président du Conseil des Ministres au préfet de la Seine du 23 janvier 1901.

(3) Conseil d'État 7 août 1896, Bonnardot, *Rec.* pag. 643. Conflits, 1es juin 1900, Moreau, *Rec.* p. 383.

(4) Conseil d'Etat 1er février 1901., S. 01, 3, 41, conclusions Romieu.

pas le but d'intérêt public voulu par le législateur ; ce serait faire le jeu d'entrepreneurs peu scrupuleux ou de trusts qui mettraient en coupe réglée les habitants des villes sans donner satisfaction à leurs besoins. Ainsi la pratique administrative et la jurisprudence estiment que l'exploitation directe ne rencontre pas d'obstacle quand, suivant les termes de lettres du Président du Conseil des Ministres au Préfet de la Seine du 23 janvier 1901 et du 21 février 1903, « la ville ne peut traiter qu'à des conditions onéreuses » ou quand « les circonstances économiques ne permettent qu'à elle seule de réaliser pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires pour le fonctionnement des services (1) ».

Ainsi la commune peut exploiter des théâtres, dans un but artistique ou d'éducation populaire, alors que les particuliers ne recherchent dans cette exploitation que des bénéfices ; elle peut installer des lavoirs hygiéniques, alors que les propriétaires de lavoirs établissent des exploitations rémunératrices ; elle crée des piscines populaires quand les établissements de bains sont par leurs prix élevés peu accessibles au peuple (2).

Existence d'un monopole, absence d'initiative privée ou insuffisance de cette initiative, telles sont les trois « circonstances exceptionnelles » qui mettent en échec dans notre pratique administrative le principe de la liberté de l'industrie.

Devons nous aller plus loin et dire avec certains arrêts du Conseil d'Etat, que le seul fait que la commune ne recherche aucun bénéfice de son exploitation met hors de cause la libre concurrence? Un arrêt du 2 février 1906 déclare qu'une exploitation de bains-douches dans laquelle les bains sont donnés gratuitement sous la seule réserve d'une redevance de 0.10 pour la location du linge, ne peut être considérée pour ce motif comme une entreprise commerciale ou industrielle interdite à la commune. En d'autres circonstances, le Conseil a jugé que la municipalisation de l'éclairage public était possible par cela seul que la ville ne recherchait aucun bénéfice de cette exploitation (arrêt du 3 nov. 1897), ou seulement des bénéfices modestes (arrêt du 6 avril 1900).

En réalité, la gratuité du service n'est une raison suffisante de municipalisation que quand un intérêt social d'hygiène, de

(1) Avis du Conseil d'Etat du 15 mars 1900, Vidanges de Lille.
(2) Conseil d'Etat 2 février 1906, *Rec.* p. 91.

santé publique ou d'assistance est en jeu. Mais il n'est pas alors nécessaire de l'invoquer, puisque l'initiative privée est dans ces cas insuffisante pour mettre à la portée de tous le moyen de satisfaire à cet intérêt. Dans les autres circonstances, le motif est inopérant. Il est inexact d'affirmer que la ville ne fait pas de commerce parce qu'elle ne recherche pas un bénéfice. Un commerçant obligé de vendre à prix coûtant ou même à un prix inférieur, ne cesse pas de faire du commerce. La commune, en rendant un service gratuit, non seulement porte atteinte à la liberté économique, mais encore aggrave la concurrence et la rend plus redoutable, parce qu'elle conduit plus directement à la ruine ceux qui exercent la profession intéressée.

Tels sont les principes juridiques qui réglementent en France l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial. La détermination des « circonstances exceptionelles » dans lesquelles une industrie communale devient légale, est l'œuvre de la jurisprudence : le Conseil d'Etat apprécie souverainement si l'initiative privée est ou non suffisante, si les conditions qu'elle impose à la commune sont ou non onéreuses; il résout ainsi en fait et par des décisions d'espèce un problème économique que je ne me propose pas d'étudier ici. Je me bornerai à en signaler brièvement quelques résultats.

*
* *

II. — Les communes françaises n'ont que rarement profité des facultés que leur donne la jurisprudence ; encore quand elles l'ont fait est-il très difficile d'apprécier les résultats d'une municipalisation, car peu de villes ont donné un bilan spécial de leurs exploitations industrielles dans lesquelles l'amortissement du capital de premier établissement soit très régulièrement assuré.

Laissant de côté les institutions d'assistance, j'examinerai seulement les exploitations de monopoles et celles ressortant de la police de la santé publique.

A. — *Exploitation des monopoles.* — Les monopoles de droit sont, pour la plupart, exploités directement par les communes. A raison de leur caractère fiscal, ils ne peuvent que donner aux villes des bénéfices nets. Les halles, marchés publics, pesages, les abattoirs donnent, chaque année, douze

millions de recettes à la ville de Paris. Celle-ci, cependant, craignant un déficit éventuel, a traité avec un concessionnaire l'exploitation des pompes funèbres, lorsque ce monopole a été créé en 1904.

Les monopoles de fait ne sont pas tous également exposés à la régie directe. Le Conseil d'État, en effet, appréciant en fait l'opportunité des municipalisations, se décide d'après les aléas que comporte l'industrie que la commune se propose de diriger.

La distribution collective de l'eau, jadis repoussée par le Conseil d'État, est aujourd'hui toujours autorisée. C'est qu'en effet, elle ne comporte aucun risque pour la ville, qui peut assez exactement, en déterminer d'avance le budget. Ainsi, trois cents villes sur les cinq cents qui, en France, comptent plus de 5,000 habitants, dirigent elles-mêmes leur service d'eau. Paris possède une régie qualifiée, il est vrai, d'intéressée; mais le régisseur n'est qu'un receveur spécial chargé de la partie commerciale de l'exploitation et percevant les 22 millions qu'elle produit. Les autres villes ont généralement des régies directes et en ont tiré de beaux bénéfices : à Grenoble, en 1902, les dépenses totales de premier établissement s'élevaient au chiffre de 3,785,000 fr., les recettes de l'année 1902, à 313,478 fr., et les dépenses à 21,400 fr., soit un bénéfice net de 292,078 fr., c'est-à-dire 12 p. c. du capital engagé.

La distribution de gaz était jadis interdite par le Conseil d'Etat aux communes, parce qu'elle comporte des marchés nombreux, achats de charbons, vente de coke et de sous-produits et qu'elle présente ainsi des difficultés administratives pour un organisme rigide et des aléas économiques sérieux. Les mêmes raisons, si elles ne paraissent plus déterminantes pour le Conseil d'État qui admet la municipalisation (1), ont fait cependant hésiter bien des conseils municipaux. La ville de Paris, après des alternatives diverses avait, en 1903, préparé un projet de régie directe; son exécution nécessitait un emprunt qui, soumis à l'approbation du Parlement, fut autorisé par la Chambre mais rejeté par le Sénat (2). Paris a donc

(1) Conseil d'État, 13 nov. 1897, *Rec.*, p. 697 et 6 avril 1900, *Rec.*, p. 276.

(2) Sur cette tentative de municipalisation, voyez : Henry NÉZARD, La municipalisation du service de l'éclairage publique de la ville de Paris. *Revue de Science et de législation financières*, 1905.

seulement organisé une régie intéressée : celle-ci fonctionne depuis le 1er septembre 1907, elle fournit le gaz à raison de 0.20 le mètre cube pour les particuliers, et 0.15 pour les services municipaux et assimilés. Elle partage les bénéfices avec la Ville. Cette régie intéressée est extrêmement importante : il a été consommé, en 1907, à Paris, 371,156,555 mètres cubes de gaz qui ont procuré une recette de 70 millions.

Bien moins considérables sont les régies directes qui ont été créées par quelques villes de province : celles-ci se sont souvent déterminées à le faire pour éviter les procès nombreux qu'elles ont eu à soutenir devant les tribunaux avec des concessionaires du gaz qui substituaient le gaz à l'eau au gaz de houille et se refusaient, en abusant de leur monopole, à l'installation de l'éclairage électrique. Les régies, dans cette industrie, ont l'avantage de permettre à la Ville de profiter immédiatement des nouvelles découvertes.

Des villes assez importantes comme Tourcoing (35,000 habitants), Valence (26,000 hab.), Beaune, Les Sables, d'Olonne (12,000 hab.), exploitent en régie la distribution collective de gaz. Les résultats de ces régies paraissent assez heureux : Tourcoing a pu, depuis longtemps, livrer le gaz aux consommateurs à raison de 0.15 le mètre cube; Grenoble, qui a institué sa régie en 1866, a aujourd'hui complètement amorti son capital de premier établissement et reçoit annuellement un bénéfice net bien supérieur, parait-il, à celui de 83,000 fr., accusé en 1903 (1), en vendant son gaz 0.20.

Les petites villes n'obtiennent pas des résultats aussi brillants ou du moins ne le peuvent-elles faire qu'en maintenant le prix du gaz à 0.25 et même 0.30; ainsi font Villeneuve-la-Guyard (Yonne), Rozoy-en-Brie (Seine-et-Marne), Brie-Comte-Robert (Seine-et-Marne), Nesle (Somme), Gien (Loiret). Villeneuve-la-Guyard (2), qui a dépensé, en 1885, 25,200 francs pour construire son usine à gaz, a réalisé un bénéfice net moyen de fr. 3,449.20 pour la période de 1897-1902, soit 13.68 p. c. du capital engagé, mais en faisant payer le gaz aux consommateurs au prix excessif de 0.30.

(1) Capitant : L'exploitation municipale des services de distribution de l'eau, du gaz et de l'énergie électrique à Grenoble. Questions pratiques de législation ouvrière, 1905, p. 85.

(2) A. Saussoy : *des Monopoles communaux*, p. 130.

Un certain nombre de villes ont cru pouvoir municipaliser la distribution du gaz, parce qu'il s'agit d'une industrie déjà ancienne dont les aléas, pour nombreux qu'ils soient, sont cependant connus. Très peu l'ont osé faire pour la distribution d'électricité, dont les conditions économiques sont encore assez mal définies. Aussi, dans l'éclairage électrique, le régime des concessions prédomine. Ainsi, Paris a fait des concessions à six secteurs qui seront remplacés en 1913 par la régie intéressée de la Compagnie de distribution d'électricité.

Cependant quelques tentatives de régie directe ont été faites : Paris, à côté des secteurs concédés, a exploité directement le secteur des Halles; Grenoble a ajouté à la régie du gaz, celle de l'électricité. L'exploitation parisienne créée le 1er juin 1890 a, vers 1904, complètement amorti son capital de premier établissement, car elle a bénéficié du crédit de la Ville, qui lui procurait de l'argent à 3 p. c., alors qu'un concessionnaire qui devait payer 5 p. c. ne l'aurait pu faire aussi promptement. Elle a donc donné à la Ville des bénéfices nets et cependant elle a fait à son personnel des avantages pécuniaires supérieurs à ceux que les concessionnaires donnaient à leurs ouvriers. Mais ces résultats s'expliquent en partie, par ce fait qu'elle vendait son éclairage au prix moyen de 0.10 l'hectowatt-heure, alors que les secteurs concédés le donnaient au prix moyen de 0.09 (1). Quant à la régie de Grenoble, elle a évité tous les aléas d'une exploitation industrielle en traitant avec la Société électrochimique de la Romanche pour la fourniture de l'énergie qu'elle se contente de distribuer aux consommateurs (2).

Il est donc difficile de formuler une appréciation sur ces diverses gestions municipales de monopoles de fait.

Nous n'avons pas à parler d'entreprises de transports en commun; la jurisprudence a, en 1887 (3) et en 1894 (4), refusé à des communes ou syndicats de communes d'exploiter un tramway. C'est qu'à cette période de tâtonnements, le Conseil d'Etat n'avait pas encore déterminé les principes de

(1) Rapport présenté au Conseil municipal le 23 octobre 1902, par M. Lauriol, ingénieur de la ville de Paris, Chaix, 1902.

(2) Capitant, *loc. cit.*, p. 121.

(3) Avis du Conseil d'Etat, 24 fév. 1887.

(4) Lettre du Ministre de l'Intérieur du 21 août 1894. *Rev. gén. d'administration*, 1894, 1, p. 467.

son système. Il est hors de doute qu'une entreprise de tramways, constituant un monopole de fait, peut par là même être exploité en régie : celle-ci d'ailleurs paraît prévue par l'article 10 de la loi du 11 juillet 1880. Mais peu de villes pourront user de cette faculté; car, plus que toute autre, l'entreprise de transports est pleine d'aléas; elle ne donne pas des recettes régulières, elle mettrait en péril les budgets municipaux (1) ; elle est, d'ailleurs, en pleine transformation, la traction mécanique remplace progressivement la traction animale, et les nombreux modèles de moteurs mécaniques sont continuellement modifiés ; elle doit être laissée à l'initiative privée plus souple et plus libre.

Tous ces mouopoles ont été constitués, nous l'avons vu, par suite des nécessités de la police de la voirie, service obligatoire pour la commune. C'est la même nécessité, sans doute, qui a fait que certaines villes prennent en mains la fabrication des matériaux nécessaires à l'entretien des voies publiques ; ainsi, Paris exploite une carrière de pavés de pierre, celle des Maréchaux, aux Vaux-de-Cernay (Seine-et-Oise) et taille ses pavés de bois dans l'usine de Javel.

B. — *La police de la santé publique* n'a pas de moindres exigences : c'est parce que celles-ci ont été plus tardivement reconnues que les exploitations municipales qu'elles ont provoquées sont de récente création. En dehors d'une large distribution d'eau, l'hygiène publique postule l'établissement de bains à bon marché, et une organisation rationnelle des services de vidanges, de désinfection, d'ambulances, de médecine, de pharmacie, etc.

Les bains publics sont peu accessibles à la population ouvrière des villes qui regretterait le franc que coûte au minimum le bain simple dans tout établissement; aussi, beaucoup de villes ont-elles créé des bains-douches à bon marché. Reims, Tourcoing, Dunkerque ont donné l'exemple. Le succès de ces entreprises ne peut être apprécié à raison de leurs bénéfices ; il n'entre pas dans leur but d'en réaliser. Ainsi Roubaix, en 1900, a dû faire un emprunt de 500,000 francs pour combler le déficit de plusieurs années d'un établissement de cette nature. Mais leur réussite est prouvée par la

(1) On ne cite guère que la ville de Langres qui exploite un chemin de fer à crémaillère reliant la gare à la ville.

quantité de bains donnés. Paris a installé quatre piscines municipales, les piscines Rouvet, Hébert, Ledru-Rollin et Belleville qui, pour le prix de 10 centimes par personne, prix représentant la location du linge, ont donné, en 1907, 800,000 bains.

Les services de désinfection sont municipalisés dans la plupart des communes : à Paris, le service municipal a procédé, en 1907, à 71,507 opérations.

Celui des ambulances, également en régie, a opéré, en 1907, à Paris, 49,042 transports de malades,

Aucun service de vidange n'a, à notre connaissance, été municipalisé. La ville de Lille avait projeté de le faire. Le Conseil d'Etat, en l'espèce, a jugé qu'il n'était pas démontré que l'initiative privée était, dans cette ville, incapable d'assurer l'évacuation des matières usées conformément aux règles de l'hygiène (1).

Enfin, de nombreux villages, dont la faible population ne donnerait pas une clientèle suffisante, subventionnent un médecin ou une sage-femme afin de leur faire élire domicile dans la commune où ils devront donner des soins. En l'absence de concurrents, le Conseil d'Etat valide ces subventions (2) ; il s'est, par contre, refusé à laisser la ville de Roubaix organiser une pharmacie municipale, parce que la loi de Germinal an XI exige que toute pharmacie soit tenue par son propriétaire (3).

Dans le même ordre de faits qui touchent à la police de la santé publique, quoique dans un but différent, nous voyons des communes s'associer pour exploiter en régie un établissement thermal (4), celui de Cauterets, dans les Pyrénées.

Mais le socialisme municipal ne dépasse guère le domaine dont nous venons de tracer les limites.

Quelques villes fabriquent du pain, mais seulement pour leur bureau de bienfaisance comme Roubaix, ou pour l'assistance publique comme Paris. Par suite de circonstances historiques, de pratiques qui remontent à l'ancien régime, des

(1) Avis du Conseil d'Etat du 15 mars 1900, *cit.*

(2) Conseil d'Etat, 7 août 1896. Bonnardot, *Rec.* p. 643. Conflits, 1er juin 1900, Moreau, *Rec.* p. 383.

(3) Conseil d'Etat, avis du 2 août 1894.

(4) Décret 10 juin 1893. Conseil d'Etat 18 mars 1904, *Rec.* p. 229.

communes exploitent des mines (1) ou des tourbières (2); quelques communes rurales possèdent des étalons et perçoivent des taxes de saillies (3).

Mais ce ne sont là que des tolérances locales, justifiées par des circonstances spéciales. Le socialisme municipal en France n'a donc qu'une portée très restreinte.

En fait et sous le régime actuel, son avenir est limité. D'une part, les rares expériences que nous avons signalées ne sont pas assez probantes pour déterminer un mouvement d'opinion en faveur des municipalisations que permet la jurisprudence : tout au contraire, pour avoir vu des villes revenir au régime de la concession après avoir exploité en régie, les municipalités hésiteront à s'engager dans cette voie. D'autre part, la commune française n'a pas été organisée en vue de diriger un commerce ou une industrie. Elle est administrée par un conseil municipal, chez lequel, malgré le vœu de la loi, les préoccupations politiques prédominent. Elle a une organisation administrative, un budget, une comptabilité trop rigides, et trop fréquemment soumis au contrôle de l'autorité supérieure. Or, à une fonction économique, il faut un organe économique. La direction d'un service doit être confiée à des professionnels. Le projet de régie du gaz de Paris, en 1904, contenait une tentative de cette nature : la régie devrait être confiée à une commission administrative nommée pour un certain temps, partie par le conseil municipal, partie par le préfet de la Seine. Dans cet ordre d'idées, l'organisation la plus complète paraît être celle de la loi italienne du 29 mars 1903 : la loi crée une agence municipale pour chaque régie, détermine la responsabilité des directeurs, règle la situation du personnel qui, par la participation aux bénéfices, acquiert un intérêt propre à la bonne gestion du service. C'est en ce sens qu'il faudrait législativement compléter en France l'organisation de la commune pour lui permettre de tirer parti des avantages économiques de la régie.

(1) Ordonnance du 31 mai 1833. Conseil d'Etat 13 juin 1867, *Rec.* p. 560.
(2) Ordonnance du 26 décembre 1814. Décret 14 août 1896.
(3) Conseil d'Etat 19 janvier 1901, Bay-sur-Saône, *Rec.* p. 55.

9. Faits ; industries exercées, résultats des exploitations.

10. Communications diverses.

DES RECOURS CONTENTIEUX
contre les délibérations des assemblées locales.

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR M. le Professeur A. MOREL.

La délibération est un acte juridique qui a été frappé de nullité juridique dès la loi municipale du 21 mars 1831. L'idée qui dominait alors était très simple : du moment que la délibération est un acte juridique astreint à des conditions légales, il était naturel que l'absence des conditions requises frappât cette délibération d'une nullité. Il fut donc organisé des voies de nullité dans divers cas : celui des délibérations d'un Conseil municipal ou d'un Conseil général sur des objets hors de leur compétence, et celui de délibérations prises par ces deux conseils hors de leurs sessions légales. Ces deux cas ont toujours persisté à travers les lois successives et se retrouvent dans les lois actuelles (1, 10 août 1871, art. 33 et 34, loi 5 avril 1884, art. 63). Mais, d'une part, il reste bien d'autres cas d'illégalité qui peuvent frapper les délibérations des assemblées locales; et, d'autre part, une autre question très importante est soulevée aussi à raison de cette question : ces voies de recours constituent-elles réellement des recours contentieux au fond, ou, au contraire, ne sont elles pas simplement une forme particulière de ce contrôle qui s'exerce dans notre droit positif français sur les actes des corps locaux décentralisés et que l'on appelle, assez improprement, du reste, la tutelle administrative.

Cette remarque montre comment nous diviserons les rapides

explications qui vont suivre, donnant tout d'abord un exposé sommaire, un schéma rapide, des voies de recours ouvertes par notre droit positif contre les délibérations des assemblées locales ; examinant ensuite, ou plutôt posant seulement cette question, qu'il nous sera impossible d'approfondir. faute de temps : ces voies de recours sont-elles réellement des voies contentieuses, ou ne sont-elles pas simplement de la tutelle administrative? Notons, du reste, dès maintenant, que nous laisserons complètement en dehors de nos explications les voies de recours dont peuvent user les contribuables contre les délibérations des assemblées locales, cette question devant être traitée séparément devant vous.

La loi du 5 avril 1884 a réalisé un véritable progrès sur la législation antérieure, en organisant une nullité pour toute violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, voie de nullité portée devant le préfet en Conseil de préfecture, avec recours au Conseil d'Etat en la forme du recours pour excès de pouvoir. Cette nullité n'a pas été organisée par la loi du 10 août 1871 pour les délibérations des Conseils généraux; cette loi en est restée aux deux seuls cas d'incompétence et de session illégale organisée en 1833. Voici, du reste, les recours autorisés contre les délibérations du Conseil général. Ces délibérations doivent être prises dans une session légale, dans une séance régulière, avec le quorum nécessaire pour délibérer, en observant les règles du scrutin, et être constatées régulièrement au procès-verbal. Elles peuvent être attaquées à deux titres différents, en tant qu'il s'agit de voies de recours invoquables par les parties intéressées après que la délibération est devenue exécutoire, et non pas en ce qui concerne le contrôle administratif spontané qui se produit dans les vingt jours de la clôture de la session pour les décisions soumises à suspension avant que la délibération ne soit devenue exécutoire. Elles peuvent être attaquées, soit à titre de délibération, soit à titre de décision exécutoire (1).

A titre de délibérations d'abord, soit qu'elles contiennent une décision exécutoire, soit qu'elles contiennent seulement un vœu, une réclamation, ou un blâme à l'administration, ou une nomination. Sans doute, la loi du 10 août 1871 ne renferme aucune disposition analouge à celle de l'article 63 de la loi

(1) Haurion, *Précis de droit administratif*, 1903, p. 430 et suiv.

municipale dont nous avons déjà parlé. Mais il y a voie de nullité contre les délibérations des Conseils généraux dans les deux cas prévus aux articles 33 et 34 de la loi du 10 août 1871. D'abord, lorsque la délibération a été prise en dehors des réunions, c'est-à-dire des sessions régulières ; alors, nullité de droit, que prononce le préfet par arrêté motivé art. 34). Ensuite, lorsque la délibération est relative à un objet qui n'est pas de la compétence du Conseil, elle est, à la demande du préfet, annulée par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en assemblée générale du Conseil d'Etat (art. 33); une application de cette nullité est faite aux vœux politiques interdits aux Conseils par l'article 51. Dans ces deux cas, la nullité est absolue, elle peut être déclarée ou non, elle est invoquable par toute partie intéressée (avis Conseil d'Etat, 6 mars 1873).

Au surplus, dans tous les autres cas où la délibération du Conseil général est irrégulière par défaut de quorum, par violation des règles sur le vote, etc., on peut soutenir au moins que la nullité est opposable par voie d'exception (1).

La délibération d'un Conseil général peut être attaquée ensuite à titre de décision exécutoire lorsque la délibération contient une décision de ce genre art. 86 et 87, loi du 10 août 1871). Et ce sera alors, tantôt par un recours contentieux ordinaire, tantôt par le recours pour excès de pouvoir, que les intéressés pourront se pouvoir contre cette délibération.

La Commission départementale est, elle aussi, un organe délibérant, organe émané du Conseil général et chargé de le suppléer dans une certaine mesure dans l'intervalle des sessions. Elle a été créée en France en 1871, et organisée de telle sorte qu'elle ne peut pas devenir plus importante que le Conseil général et qu'elle ne peut pas annihiler le préfet. Il est dans l'esprit de la loi de 1871 de considérer cette Commission comme une sorte de préposé du Conseil général, et non pas comme un organe du corps électoral. Les délibérations de la Commission départementale sont, elles aussi, des actes juridiques, soumis aux conditions ordinaires de forme et de fond et susceptibles des recours suivants :

1. A titre de délibération, elles sont susceptibles d'un

(1) Jèze. « Notions sur le contrôle des délibérations des assemblées délibérantes. » *Revue d'administration*, 1895, t. III, p. 39.

recours au Conseil général dans le cas spécial des articles 86 et 87, c'est-à-dire en matière de décision sur l'ouverture et le classement des chemins de fer vicinaux ordinaires, sur le tarif des évaluations cadastrales, et en matière de nomination des membres des commissions syndicales ; dans toutes ces hypothèses, la délibération peut être frappée de recours au Conseil général par le préfet, par les conseils municipaux et par toute partie intéressée. Ce recours, purement administratif, est formé pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits. Il est notifié au président de la Commission dans le délai d'un mois, à partir de la communication de la décision. Le Conseil général statue par décision définitive à sa plus prochaine session. En vue de faire courir les délais du recours, les décisions doivent être communiquées aux préfets, aux Conseils municipaux et aux parties intéressées (art. 88). De plus, le Conseil d'Etat admet que les articles 33 et 34 de la loi de 1871 s'appliquent à la Commission départementale aussi bien qu'au Conseil général. Par conséquent, les délibérations prises par la Commission irrégulièrement réunie sont annulées par le préfet; les délibérations portant sur des objets pour lesquels la Commission est incompétente sont annulées par décret en Conseil d'Etat, sur la demande du préfet (avis du 13 mars et du 31 mai 1873). Mais il n'y a pas plus de voie de nullité générale que pour les délibérations du Conseil général.

2. A titre de décision exécutoire, les décisions de la Commission départementale contenues dans les délibérations peuvent être attaquées, en outre, soit par le recours contentieux ordinaire, soit par le recours pour excès de pouvoir. Il est à remarquer que, dans les articles 86, 87, 88, le délai du recours pour excès de pouvoir est de deux mois, ce qui était jadis exceptionnel, mais ce qui est devenu le droit commun depuis la loi du 13 avril 1900 (art. 24, § 4); que le recours ouvert devant le Conseil général ne fait pas obstacle au recours pour excès de pouvoir ; que, enfin, le recours pour excès de pouvoir est toujours suspensif de l'exécution.

Enfin, le Conseil municipal prend aussi des délibérations, et il faut signaler ici les voies de recours qui existent contre elles.

Pour les délibérations réglementaires, c'est-à-dire celles qui sont exécutoires par elles-mêmes un mois après le dépôt de la

copie de la délibération à la préfecture ou à la sous-préfecture, pendant ce délai, et, par conséquent, avant que la délibération ne soit devenue exécutoire, elles peuvent être annulées pour des causes qui entachent leur validité juridique. Ces décisions réglementaires ne peuvent être annulées avant de devenir exécutoires que pour des causes déterminées et leur annulation est entourée de garanties.

Comme elles constituent le droit commun des décisions des Conseils municipaux, il en résulte que ces Conseils font exécuter leur volonté plus facilement que les Conseils généraux, dont les décisions ordinaires peuvent être suspendues pour simple inopportunité et par un simple décret. Toutefois, il convient de remarquer que ces décisions, même réglementaires, des Conseils municipaux ne constituent jamais que des décisions de principe qui engagent des affaires ; pour l'exécution de ces affaires, il faudra soit des décisions budgétaires, soit des décisions sur des opérations de gestion où la tutelle de l'administration reprendra ses droits. La nullité pour ces délibérations peut être d'abord déclarée par le préfet en Conseil de préfecture, soit parce qu'elles portent sur un objet étranger aux attributions du Conseil, soit parce qu'elles sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63 à 65). L'annulation peut aussi en être demandée pour ce fait que des membres du Conseil, intéressés à l'affaire, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, ont pris part à la délibération (art. 64); elle est dans ce cas prononcée par le préfet en Conseil de préfecture.

Quant aux délibérations soumises à l'approbation, aujourd'hui l'exception, mais relatives aux actes les plus graves de la vie communale, énumérées dans les articles 68, 115, 121 et suivants, et 140, en principe, l'approbation émane du préfet : « Les délibérations des Conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, par le Conseil général, par la Commission départementale, par un décret ou par une loi, est prescrite par des lois et règlements. Le préfet statue en Conseil de préfecture dans les cas prescrits aux n°s 1, 2, 4, 6 de l'article 63 (baux de plus de 18 ans, aliénations ou échanges de propriétés communales, transactions, vaine pâture). Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans le délai

d'un mois à partir de la date du récépissé, le Conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur. » (Art. 69.) Il s'agit ici d'un simple recours hiérarchique.

Mais, de plus, les délibérations des Conseils municipaux sont soumises à toutes les conditions de fond et de forme que nous avons vues pour les délibérations antérieures. Elles peuvent être attaquées, d'abord à titre de délibérations, qu'elles contiennent ou non une décision exécutoire, même si elles ne contiennent qu'une réclamation, un vœu ou une nomination. Elles peuvent être attaquées par une voix de nullité spéciale qui s'ouvre dans deux cas : 1° Elles peuvent être arguées de nullité, soit parce qu'elles portent sur un objet étranger aux attributions du Conseil ou qu'elles ont été prises hors des réunions légales, soit pour cause de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. La nullité est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture ; elle peut être prononcée d'office par le préfet, soit proposée ou opposée par les parties à toute époque (art. 63-65). 2° Elles peuvent être encore arguées de nullité pour participation de conseillers municipaux intéressés à l'affaire. Dans cette deuxième hypothèse, la voie de nullité, enfermée dans les délais très courts, aboutit encore à une décision du préfet en Conseil de préfecture (art. 64-66).

Après la décision du préfet, la voie de nullité suit, dans les deux hypothèses, la même procédure : toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'Etat, le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (art. 67). Cette voie de nullité est devenue tout à fait intéressante depuis que le Conseil d'Etat a reconnu qualité aux simples contribuables d'une commune pour attaquer les délibérations du Conseil municipal engageant les finances de celle-ci Conseil d'Etat, 29 mars 1901, Cassanova, S. 1901, 3-73, et la note).

Les délibérations des Conseils municipaux peuvent aussi être attaquées à titre de décisions exécutoires si elles contiennent une décision de ce genre. Si la décision constitue un acte de gestion publique, ce sera le recours contentieux ordinaire. Si elle constitue un acte d'autorité, théoriquement le recours pour excès de pouvoir est possible ; mais il arrivera rarement que ce recours, à raison de son caractère subsidiaire, ne disparaisse pas derrière la voie de nullité par laquelle on peut faire tomber la délibération.

Telles sont les prétendues voies de recours que la législation française actuelle ouvre contre les délibérations d'une assemblée locale, exception faite des voies de recours contre les délibérations des commissions administratives sur lesquelles nous ne pouvons nous arrêter ici.

Nombreuses sont les questions que soulèvent ces divers recours. Pour ne citer que les principales, pour lesquelles, du reste, nous renvoyons aux savantes notes publiées par M. le professeur Hauriou dans le *Sirey*, signalons les suivantes : que peut-on attaquer, la délibération elle-même, ou l'acte d'approbation de l'autorité, acte de tutelle ? et dès lors, quelle est la situation de la délibération avant et après l'acte d'approbation ? (*Sirey*, 1904, p. 137, note Hauriou ; une délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, et que l'on veut arguer de nullité, doit-elle être de nouveau déférée au même préfet par application des articles 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884 (*Sirey*, idem, note Hauriou); une délibération soumise à approbation peut-elle être déférée avant l'approbation ? (*Sirey*, idem, note Hauriou); les délibérations peuvent-elles être annulées avant d'être exécutoires (*Revue du Droit public*, 1906, p. 259); la voie de nullité des articles 63 et suivants s'applique-t-elle à la délibération, en tant qu'opération, délibérative, et non à la décision exécutoire qu'elle contient ? (*Sirey*, 1904, p. 138, note Hauriou.) Et tant d'autres questions, non moins intéressantes, mais qu'il nous est impossible même de signaler dans ce court résumé. Nous aimons mieux consacrer les quelques lignes qui nous restent à une question qui nous semble toucher de plus près à la nature même du sujet que nous traitons, et que nous formulerons ainsi : ces recours que nous venons de signaler, et en particulier le recours de l'article 47 de la loi de 1871 sont-ils bien des recours contentieux, ou ne sont-ils pas plutôt une manifestation de ce qu'on est convenu d'appeler la tutelle administrative ?

Ici, il faut le dire, nous nous trouvons en présence d'opinions tout à fait divergentes. D'une part, celle de M. le professeur Hauriou, qui conclut nettement à l'existence d'un recours contentieux au fond. D'autre part, celle de MM. les professeurs Jèse (*Les principes généraux du droit administratif*, 1904, p. 79) et Duguit (*L'Etat, les gouvernants et les agents*. II, 1903, p. 745), opinion qui s'oppose nettement à la précédente,

Sur l'exposé de la théorie de M. Hauriou nous ne nous arrêterons pas, car les développements précédents sont précisément les développements mêmes de ce savant auteur que nous n'avons fait que suivre dans l'exposé des recours actuels contre les délibérations des assemblées locales Notons seulement cet avis qu'il nous donne au sujet de l'annulation des délibérations des Conseils généraux, exercée en vertu de l'article 47 de la loi de 1871 ; « il est très difficile, dit-il, de ne pas avouer que le recours au préfet est, au fond, contentieux », et il en trouve une preuve dans ce fait que le Conseil d'Etat déclare non recevables les recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets d'annulation des délibérations du Conseil général, rendus par le chef de l'Etat en vertu de l'article 47 de la loi de 1871. (C. d'Etat, 2 avril 1897, Côtes du Nord, *Recueil*, p. 277). Si le recours pour excès de pouvoir est déclaré non recevable, c'est, ajoute M. Hauriou, parce que « la nature quasi contentieuse de cette décision s'y oppose ».

M. Jèze s'est élevé très énergiquement contre cette opinion(1), en remarquant particulièrement que les particuliers ne peuvent pas saisir le chef de l'Etat d'une demande en annulation, la loi de 1871 réservant ce pouvoir au préfet. « Comment parler, nous dit-il, de contentieux là où il n'y a même pas recours proprement dit ? ». Car, pour lui, l'existence d'un recours se reconnaît à ces deux qualités : 1°. — que le droit positif reconnait aux particuliers la faculté de signaler à une autorité une violation du droit ; 2°, — que l'autorité saisie de la réclamatiou a l'obligation de répondre (2) ; et M. Jèze nous montre, par un raisonnement qui paraît irréfutable, que dans le cas de l'article 47 de la loi de 1871, comme dans celui des articles 33 et 34, il ne s'agit pas en réalité de recours proprement dit mais seulement de tutelle administrative. Toutes ces procédures ne sont pour lui que des contrôles exercés sur les agents décentralisés, contrôles d'une forme spéciale, offrant évidemment certaines garanties, par suite de la forme juridictionnelle qu'ils revêtent, mais contrôles uniquement et nullement recours même administratifs, comme on les appelle inexactement. Au contraire, il voit de véritables recours, c'est-à-dire des moyens de droit permettant à des particuliers de signaler

(1) Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 1904, p. 79.
(2) Jèze, *ibidem*, p. 78.

une illégalité à une autorité, avec obligation pour celle-ci de rendre une décision, dans les hypothèses suivantes: l'article 60 de la loi du 14-22 décembre 1789, qui permet à un citoyen qui se croit personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, d'exposer ses griefs à l'administration ou au directoire de département (aujourd'hui au préfet , qui y fera droit, sur l'avis de l'administration de district, qui sera chargée de vérifier les faits. « C'est là, dit-il, un recours véritable, car le préfet ne peut pas refuser de statuer sur la réclamation ». De même encore, d'après la loi du 5 avril 1884 (art. 65), les nullités de droit (art. 63) ou les vices d'annulabilité art. 64) qui entachent les délibérations des Conseils municipaux peuvent être proposées par les parties intéressées, soit à toute époque (nullités de droit), soit dans le délai de quinzaine (annulabilité). Le préfet en Conseil de préfecture est obligé de statuer sur la réclamation dans le délai d'un mois (art. 66 § 6.) (1), et cette obligation du préfet de répondre à la réclamation, jointe au droit du particulier de s'adresser à lui, fait de cette voie de recours un moyen réellement contentieux.

M. Duguit (2) semble bien avoir la même opinion que M. Jèze. Il s'élève de plus contre la distinction ingénieuse que que nous avons vu faire par M. Hauriou au sujet des délibérations des conseils généraux et des conseils municipaux. Celui-ci, nous l'avons vu, et nous avons même semblé adopter son idée dans l'exposé rapide des voies de recours actuellement ouvertes contre les délibérations des assemblées locales, admet que la délibération est un acte complexe qui comprend deux éléments distincts : l'opération délibérative et la décision. Et c'est ce qui lui permet de dire que ces délibérations peuvent être attaquées à deux titres différents : à titre de délibération et à titre de décision. M. Duguit s'élève contre cette conception, et nous sommes bien obligés de dire que nous nous rangeons à son avis. La décision administrative, même résultant de la délibération d'un corps tel que les assemblées locales qui nous occupent, est « toujours une manifestation de volonté dans le but de créer un effet de droit » (3). Elle n'est que cela, et la délibération n'est qu'une simple opération ma-

(1) Jèze, *ibidem*, p. 81.
(2) Duguit, *op. cit.*, p. 742 et suiv.
(3) Duguit, *op. cit.*, p. 744.

térielle, consistant « dans la discussion entre les membres du collège et dans le décompte des voix qui se prononcent dans chaque sens ». Or, on ne peut pas prononcer la nullité d'une opération matérielle; on ne peut annuler qu'un acte juridique. Nous regrettons de ne pouvoir développer ici les raisons puissantes qui guident M. Duguit dans son raisonnement, le temps nous manque, et nous ne pouvons que renvoyer aux si intéressantes lignes écrites sur ce point par l'auteur lui-même dans son remarquable ouvrage déjà cité (1). Mais, poussant plus loin la question, M. Duguit se demande si le droit positif français admet « la possibilité du recours contentieux, pour excès de pouvoir, contre les délibérations portant décision des conseils généraux et des conseils municipaux ». Sa réponse est formellement négative, et en en indiquant ici, très sommairement, les éléments principaux, nous espérons en faire comprendre toute la justesse et jeter en même temps une lumière particulière sur la question délicate que nous avons essayé de traiter. Le point de départ du raisonnement de M. Duguit est la constatation suivante : les corps délibérants locaux ne rentrent pas dans la hiérarchie administrative, mais ils sont placés sous le contrôle d'agents centralisés, et cet acte de contrôle, annulation ou refus d'annulation, peut toujours être critiqué par la voie contenticuse du recours pour excès de pouvoir ; les lois de 1871 et de 1884 ne sont que l'expression légale de cette idée; l'annulation d'une délibération pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement, qui est prononcée par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique (art. 47), ne doit point entraîner une confusion: « il n'y a point ici un recours contentieux pour excès de pouvoir formé par le préfet, mais une simple démarche auprès du gouvernement, pour que celui-ci, usant de son pouvoir de contrôle, annule, par une décision, qui n'a, ni au fond, ni en la forme, le caractère contentieux, la délibération contraire au droit (2). Bien plus, tout intéressé peut attaquer, par la voie du recours contentieux, pour excès de pouvoir, « la décision du préfet ou du gouvernement qui annule ou refuse d'annuler la délibération. Cet acte de contrôle est un acte administratif de puissance pu-

(1) Duguit, *op. cit.*, p. 745.
(2) Duguit, *op. cit.*, p. 746.

blique, accompli par un agent compris dans la hiérarchie administrative, et le recours pour excès de pouvoir est certainement recevable » (1).

Il en est absolument de même pour les délibérations du conseil municipal en vertu de la loi de 1884. La nullité prononcée, aux termes de cette loi, par le préfet en conseil de préfecture, n'est que l'exercice d'un pouvoir de contrôle ; il n'y a point ici de recours contentieux qui existe, au contraire, contre l'arrêté du préfet, acte de contrôle annulant ou refusant d'annuler la délibération d'un conseil municipal.

On voit par ces dernières explications à quelles justes limites il faut ramener la théorie de M. Hauriou, telle que nous l'avons dégagée en commençant cette étude. Nous ne regrettons pas de l'avoir exposée, à raison de l'importance considérable qu'elle présente et qui s'attache à toutes les idées du savant professeur. Nous regrettons seulement de n'avoir pas eu le temps de développer plus à fond les très sérieux arguments qu'ont invoqués contre elle MM. Duguit et Jèze. Qu'il nous soit permis, en terminant de dire, que ces derniers nous ont entièrement convaincu par leurs puissants arguments, et que, pour nous, notre avis sincère est que, si l'on examinait consciencieusement toutes les prétendues voies de recours qui existent aujourd'hui contre les délibérations des assemblées locales, on constaterait qu'on est plus souvent en présence d'un contrôle administratif d'une forme plus sûre que la tutelle administrative ordinaire, que d'un recours réellement contentieux.

(1) Duguit, *op. cit.*, p. 747.

The increase of the powers of the State and of the local authorities in English education (1850-1910).

RAPPORT

PRESENTED

BY **Professor M. E. SADLER**
University of Manchester,
Member of the Consultative Committee of the Board of Education.

RÉSUMÉ.

En Angleterre, la tendance générale depuis 1850 a été une augmentation du pouvoir de l'État et des pouvoirs locaux sur l'instruction à tous les degrés.

La centralisation excessive a été évitée par l'attribution aux autorités locales d'une certaine part d'autorité sur l'enseignement. Ces autorités forment contrepoids au pouvoir central et constituent une pièce indispensable du mécanisme de direction générale et de contrôle.

Après avoir énuméré les divers actes législatifs sur la matière, le rapport résume la législation relative à l'obligation de la fréquentation scolaire.

1. *The Complex Unity of the Educational Systems of the United Kingdom.*

In preface to this paper it should be explained that within the United Kingdom there are virtually four systems of national education, — the English, the Welsh, the Scottish and the Irish. No single Minister of Education superintends the whole, though the English and the Welsh systems are directed by the same Minister from one office, but with separate permanent staffs. Each of the four systems has its own history, its own problems, its own psychological background. All four systems are, it is true, affected by the fiscal considerations which de-

termine the annual Budget in common for the whole of the United Kingdom. All four systems, though in different degrees, are affected by the balance of political forces in the Imperial Parliament. All four are sensitive to the intellectual, spiritual and economic influences which shape the course of national policy. All are somewhat connected, in the more advanced stages of instruction, by the attendance of students from the various parts of the United Kingdom at the great English Universities, at the more important technological institutions and at some of the non-local secondary schools. But in the spirit of their tradition, in the balance of their controlling influences, and in their prevailing attitude of mind, the educational systems of the four parts of the United Kingdom are very unlike. Each system makes its characteristic contribution or contributions to the educational life of the whole of the United Kingdom. But the Parliamentary statutes under which the four systems are now carried on are so different in origin and in contents that it is an advantage, for the purposes of the present paper, to isolate the case of English educational administration from its context in Scotland and Ireland.

It will not be forgotten, however, that the political and intellectual life of the United Kingdom as a whole, and of London and other great English cities in particular, is the outcome of a variety of separate educational traditions and not the result of the educational system of England alone. In all the higher positions of British life, Scotsmen, Irishmen and Welshmen, as well as Englishmen, are found exerting great influence upon public affairs, upon the movement of thought, and in the artistic life of the country. It is characteristic indeed of British life and thought to show traces at all times of two or more concurrent and diverse tendencies. But such unity of direction and purpose as does exist is the result of diversity of national temperament in education, half fused into a higher national unity.

In this paper, therefore, unless expressly stated to the contrary, the English problem alone will be considered.

II. *The Evolution of Administrative Ideas in English Education.*

The history of English education from 1800 to 1910 falls into two periods. During the first period, 1800-1850 (or there-

abouts), the present modes of State action in education had their beginnings. During the second period, 1850 to the present time, State supervision over English education has steadily increased.

In the period 1800-1850 the dominant idea was Paternalism. According to the theory of Paternalism, the governing class in the nation should superintend and (so far as necessary) subsidise or provide the kind of training, practical or literary, which is required to fit each class for its assigned responsibilities in the hierarchical system of an ancient but slowly developing society. The dominance of this idea (which can be traced back to the eighteenth century) was prolonged in England partly by the terror caused by the excesses of the French Revolution; partly by the stress of war for national existence; partly by the devotion of the clergy of the Church of England (who threw themselves into the work of popular education with great benevolence and energy, but in close alliance with the landed interest); partly by the inbred distrust of governmental action which was strong in the middle classes; and partly by the immense confusion, social and economic, produced by the Industrial Revolution. The period 1850-1910 falls into two divisions. The first is from 1850 to 1884-88. In this period, the dominant idea was non-authoritarian liberalism, the most strenuous advocate of which was John Stuart Mill. This theory looked for the attainment of social justice and stability through the free play of educated personalities under conditions of industrial freedom, with proper organs of central and local administration, limited in power and representative in the main of the middle or professional classes. In the third period, 1888 to the present day, the dominant idea has been collectivism. This desires to enforce in education and in industrial and social conditions such a minimum of well-being as will diffuse comfort, lessen the waste of physical and intellectual power caused by hurtful environment, and tend to equalise opportunity of happiness.

But in each of these three periods, the dominant idea has been accompanied in England by an undercurrent of very different tendency. In the period of legislative Paternalism (1800-1850), the undercurrent was individualism, which accomplished the Industrial Revolution and ultimately overturned the supremacy of the landed interest. In the period of non-

authoritarian liberalism (1850-1884-88), which was largely individualistic in its presuppositions, the undercurrent was the idea of association, which received its moral impetus from the revolutionary movement of 1848. In the period of collectivism (1888 to the present time), the undercurrent is the desire for intellectual and religious freedom, showing itself in resistance to any attempt on the part of established authority to induce conformity to prescribed beliefs, and also in a passion for self-realisation which is conspicuous in the movement for a change in the political status of women.

Thus the foundations of each ideal which has in turn been legislatively and administratively dominant in England have been undermined by an opposite tendency which represents the other side of the truth. It is characteristic of England, and is one cause of her continuous stability through perilous change, that at no part of the nineteenth century have the upholders of the then dominant ideal attempted to repress its opposite, or failed to leave safety-valves for its relief in legislation and in administration alike.

III The Balance between Central and Local Government.

Since 1850, Governmental inspection, subsidy and influence have steadily gained ground, slowly at first, but of late years with acceleration of speed, in practically all grades of instruction. But there has been no one-sided development of centralisation. Local authorities have been established, partly as a necessary counterpoise to Departmental authority, but mainly as an indispensable part of any mechanism of public supervision and control. The power of effective criticism upon the action of the central and local authorities has also been increased, partly through the more representative character of Parliament, partly through the accessibility of the press, and partly through the strengthening of sectional associations which are wealthy enough to challenge any unwarranted exercise of power on the part of the central and local authorities and to bring disputed questions of principle before the Law Courts. There have been signs of a desire on the part of one or two central Departments (especially during recent years) to develop *droit administratif* and to constitute themselves the final court of appeal in some disputed questions of principle. But this

tendency has not so far been successful in Parliament or popular with the public.

IV. Summary of Principal Measures and of Acts of Governmental Policy which have developed the Control of the Central and Local Authorities in English Education since 1850.

1850. Appointment of Commissions of Inquiry into the Universities of Oxford and Cambridge.

1851. Evening Schools first subsidised by Government.

1852. Parliamentary grants made on a new principle to provincial schools of art.

Department of Practical Art established by Government (a Normal School of Design had been established by Government in 1836, and Provincial Schools of Design in 1841).

1853. Establishment of a Department of Science by the Government.

Passing of the Charitable Trusts Act providing means for securing the due administration of Charitable Trusts and for the more beneficial application of charitable funds in certain cases.

1854. Act of Parliament for the reform of the University of Oxford. Religious tests removed from Matriculation and the Degree of B. A. (except in Divinity). Reform of the administrative organisation of the University.

1855. Denison's Act enabled Boards of Guardians to pay school fees for the children of parents who were receiving outdoor relief.

In this year, the Minutes of the Committee of Council on Education since 1833 (administrative orders which, when approved by Parliament, have the force of law) were first published in a collected form and in chronological order. This was the beginning of the code for Elementary Day Schools.

1856. Establishment of the Education Department, by combination of *a*) the Education Committee of the Privy Council with *b*) the Science and Art Department.

Act of Parliament for the reform of the University of Cambridge. Religious tests abolished, except in Divinity, for all degrees at the University.

1857. Parliamentary grants to reformatory and industrial schools extended.

Industrial Schools Act. (Between 1854 and 1857, forty-four reformatory schools were certified in England.)

1859. First payment of Parliamentary grants in aid of the training of teachers of science.

1860. Certificates of educational proficiency required from boys between 10 and 12 employed in mines.

Certain judicial powers given to the Charity Commissioners.

In this year, the Minutes and Regulations of the Committee of Council on Education (Education Department) were first reduced into the form of a code issued under the authority of Parliament. This Code of Regulations for Elementary Schools, which has the force of law, has been regularly issued ever since, and is now an annual publication.

1861. First general Governmental examination of pupils in science subjects. Grants paid in respect of results.

Mr. Lowe's Code, which changed the basis of Parliamentary grants to elementary schools, making them depend upon the results of individual examination of the scholars.

1861-64. Royal Commission of Inquiry into the Great Public Schools (higher secondary schools) for boys.

1864-67. Royal Commission of Inquiry into Secondary Schools (of middle grade) for boys and girls.

1868. Public Schools Act, reorganizing the government of the great Public Schools.

1869. Endowed Schools Act, establishing the Endowed Schools Commissioners (a body which was transferred to the Charity Commissioners in 1875), and laying the foundation for the reform of English secondary education.

1870. Elementary Education Act, establishing School Boards, elected by popular vote, in districts where voluntary effort was inadequate to provide the necessary school accommodation. This Act was the foundation of the modern system of local administration in elementary education. Its aim was to supplement voluntary effort by collective action.

School Boards allowed to raise a local rate.

In districts where no School Boards were set up, School Attendance Committees were established.

1871. Universities Tests Act, abolishing all religious tests at Oxford and Cambridge, except in Divinity.

House of residence for women students opened at Cambridge. This became Newnham Hall in 1875, and Newnham College in 1880.

1872. Establishment of Girton College for women. Moved in 1873 to Cambridge.

Establishment by the Government of organised science schools under the Science and Art Department. This was the beginning of the movement for the establishment of *realschulen* in England.

1875. System of payment by results in elementary schools began to disappear.

1878. Lady Margaret Hall for women established at Oxford.

1879. Somerville Hall (now Somerville College) for women established at Oxford.

1880. Elementary Education Act compelled all School Boards and School Attendance Committees to pass bye-laws requiring attendance at elementary schools. Complete attendance at school required in the case of all children under 10 years of age.

1886. Royal Commission of Inquiry into the working of the Elementary Education Acts in England and Wales. The recommendations of this Commission led to the raising of the school age to 11, to the improvement of evening schools, to the compulsory teaching of drawing to boys in elementary schools, and to the foundation of undenominational day training colleges for teachers.

1888. Local Government Act established County and County Borough Councils in every part of England and Wales.

1889. Technical Instruction Act, giving the new County and County Borough Councils the power of aiding technical (and, incidentally, certain forms of secondary) education.

1890. Local Taxation (Customs and Excise) Act, assigning to the County and County Borough Councils a large share of Parliamentary funds which might be devoted to the purposes of technical education.

1893. The age for total or partial exemption from attendance at an elementary school raised to 11.

Elementary Education (Blind and Deaf Children) Act.

Complete revision of the grants to evening schools. Attendance of persons over 21 years of age recognised for Parliamentary grants. Adult education in evening schools definitely recognised by Government.

1895. Reorganization of the organized science day schools. Compulsory provision of literary instruction, combined with the science curriculum.

1897. Act of Parliament, granting Parliamentary aid to voluntary schools not provided by a School Board.

Act of Parliament, giving special grants to elementary schools under School Boards in poor districts.

Payment by results in public elementary schools finally abolished.

1899. Further legislation raising the age of exemption from elementary school attendance.

Board of Education Act, unifying the Elementary Education Department, the Science and Art Department, and the educational side of the Charity Commission. Establishment of Consultative Committee to advise the Board of Education.

Elementary Education (Defective and Epileptic Children) Act.

1900. Elementary Education Act allows school authorities to raise the age of compulsory attendance from 13 to 14.

1902. Education Act, abolishing School Boards and School Attendance Committees and handing over their duties to the County Councils and the County Borough Councils, with special provision that Councils of non-county boroughs with a population of over 10,000 in 1901, and Councils of urban districts with a population of over 20,000 in 1901 should have the powers of a local education authority in their district so far as elementary education is concerned. Each Council is required to constitute by scheme an Education Committee. The Act recognises two classes of schools, viz., those provided by the local authority and those not provided by the local authority. The first are called Council Schools; the others, Voluntary Schools. In the event of the local education authority failing to fulfil any of their duties under the Elementary Education Acts, or failing to provide necessary additional public school accommodation, the Board of Education (central authority) may, after holding a public inquiry, make such order as they think necessary or proper for the purpose of compelling the local authority to fulfil its duty. Any such order may be enforced by the Courts of Law. With regard to higher education (i. e., all education above the grade of elementary) the local education authority is required by sta-

tute to consider the educational needs of its area and to take such steps as may seem to it desirable, after consultation with the Board of Education, to supply or aid the supply of education other than elementary and to promote the general co-ordination of all forms of education. The local authorities have rating powers up to a certain limit for purposes of higher education. Their rating powers for elementary education are unlimited.

1907. Education (Administrative Provisions) Act. This Act greatly increases the powers of the local education authorities in regard to the purchase or appropriation of land and as to the provision of vacation schools, play centres and other means of recreation during holidays or at other times The Act also imposes on the local education authority the duty of providing for the medical inspection of children immediately before or on their admission to a public elementary school. The conditions of such medical inspection are laid down by the Board of Education, and the local education authority is required to conform to such conditions as are prescribed by the central authority

1903-10. During these years the Board of Education has issued annual regulations for secondary schools, for training colleges, and for the preliminary education of intending teachers. These regulations, which have the force of law, have worked a practical revolution in the majority of public secondary schools of middle grade and have completely changed the plan for the preliminary training of teachers.

V. — *The Law of School Attendance in England.*

The law of school attendance in England illustrates the reciprocal action of the central and local authorities in educational administration. Parliamentary statutes lay down certain conditions. The degree to which school attendance (beyond certain minimum limits) is enforced depends upon bye-laws adopted by the local authorities and sanctioned by the central authority. The following summary shows the present state of the law of school attendance in England.

1. With the exception named in 2° below, no child subject to local bye-laws can obtain either partial or total exemption from attendance at school under the age of 12 years.

2. If the local bye-laws contain a special provision to this effect, children may be employed in agriculture at the age of 11 provided that they attend school 250 times a year up to the age of 13. (This provision is practically inoperative.)

3. A child between 12 and 13 years of age can only obtain total or partial exemption from school attendance on conditions prescribed by the local bye-laws.

4. In districts where local bye-laws are restricted to children under 13 years of age, a child between 13 and 14 can obtain total exemption either *a*) on passing the fourth standard, or *b*) on having made 350 attendances after five years of age, in not more than two schools, during each year for five years.

5. A child between 12 and 14 may obtain partial exemption from school attendance on having made 300 previous attendances as above. But in the view of the Board of Education this exemption can only be claimed in cases where the local bye-laws themselves contain a provision for partial exemption from school attendance.

VI. — *Summary.*

In England the State controls or influences educational work by means of action 1° through Parliament, 2° through the central Departments of Government, or 3° through the local authorities. There is a delicate balance between these three factors. The general tendency between the years 1850 to 1910 has been to increase the powers of public authority (central and local) in all grades of education. There has been an increase in the power both of the central and of the local authorities. The main reasons why the extension of the power of public authorities in public education has met with increased acceptance are as follows :

a) Conception of the community as an organism.

b) Increasing recognition of the economic and political necessity of better education.

c) Realisation of the interdependence of the different grades of education.

d) The demand, on the part of new social classes which have risen to political influence in the community, for access to better opportunities of education.

e) The convenience and necessity of public action in removing educational destitution and in lessening inequalities of intellectual opportunity.

f) The influence of the example of other countries, especially Scotland, some of the British Colonies, Germany, and the United States; also Belgium, the Netherlands and Denmark.

g) Humanitarian sympathy with the needs of the poorer classes.

h) Recognition of the justice of the claim of girls and women to a larger share of educational opportunity.

i) The belief that improved education is a necessary factor in the better environment which will give the rising generation fitting opportunity for right development.

The influence of the biologists (especially Weismann and his followers) has been strong in drawing attention to the importance of environment, but the new current of thought in biology (and especially that of the followers of Mendel) is modifying this influence.

The action of the central and local authorities in national education is from one point of view complementary; from another point of view, reciprocally collective. Personal intimacy between *a*) the leading members of the local education authorities and their permanent officials, and *b*) members of the Government and the higher officials of the Government Departments causes a harmony of action between the local and the central bodies. The establishment of the County Councils Association and of other federations of local authorities has greatly added to the power of united action on the part of the local authorities. Broadly speaking, the central Government cannot go far beyond the limits set by local feeling, while, on the other hand, the local authorities cannot fall far below the standard imposed by the common will as interpreted by Parliament and the central authorities. The existence of the local authorities and their strong hold upon national opinion prevent the development of bureaucratic supremacy in English affairs. On the other hand, the increasing financial pressure upon the local rates points towards enlargement of Governmental subsidies, which will carry with them increased influence on the part of the central authority. Under the surface a struggle (half unconscious) is going on in England between the national and cantonal idea in national education. The clearness of

the issue is confused by the existence in England of a very large number of semi-independent endowed schools and by the semi-independence of the Universities.

APPENDIX.

Short bibliography.

1. *The Law of Public Education.* Edwardes Jones and Sykes. (London : Rivingtons, 1904. 2nd edition.)
(This book contains the texts of the statutes, with comments. Other books of a similar kind are Owen's *Education Acts Manual* (Knight and Co) ; Wyatt's *Companion to the Education Acts,* 1870-1902 (Manchester : Thomas Wyatt); Maclean's *The Law concerning Secondary and Preparatory Schools* (London : Jordan and Sons, 1909); Atherley Jones and H. L. Bellot's *Law of Children and Young Persons, including the Children Act* 1908 (London: Butterworth, 1909).
2. *Local Government in England,* Redlich and Hirst. 2 vols. (London : Macmillan, 1903.)
3. *The Government of England.* A. Laurence Lowell. 2 vols. (London : Macmillan, 1908.)
4. *The Law of The Constitution.* A. V. Dicey. (London : Macmillan. 6th edition, 1902), especially Appendix X on the *droit administratif.*
5. *Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century.* A. V. Dicey. (London : Macmillan, 1905).
6. *Educational Systems of Great Britain and Ireland.* Graham Balfour. (Oxford University Press, 2nd edition, 1903.)
7. *State Intervention in English Education.* J. E. G. de Montmorency. (Cambridge University Press, 1902.)
8. *Education in the Nineteenth Century.* Edited by R. D. Roberts (Cambridge University Press, 1901).
9. *A Century of Education.* H. B. Binns. (London : Dent, 1908.)
10. *Continuation Schools in England and elsewhere. Their Place in the Educational System of an Industrial and Commercial State.* Edited by M. E. Sadler. (Manchester University Press, 1907.)

11. *Report of the Royal Commission on Secondary Education.* (London : Wymans, 1895, 9 vols.) See especially vols. I and V.

12. *Report of the Consultative Committee of the Board of Education on Attendance, Compulsory or Otherwise, at Continuation Schools.* 2 vols. (London : Wymans, 1908.)

13. *Report of the Interdepartmental Committee on Partial Exemption from School Attendance.* Vol. I. (London : Wymans, 1909).

14. *Special Reports on Educational Subjects,* issued by the Board of Education. Especially vols. 1 (1897, out of print); 2 (1898); 3 (1898); 6 (1900, out of print); 9 (1902); 21 (1907).

15. *Secondary Education in Liverpool.* M. E. Sadler. (London : Eyre and Spottiswoode.)

16. *Secondary and Higher Education in Derbyshire.* M. E. Sadler. (Derby : Bemrose and Sons, 1905.)

17. *Secondary and Higher Education in Essex.* M. E. Sadler. (Essex Education Committee, Chelmsford.)

18. *Moral Instruction and Training in Schools.* Edited by M. E. Sadler, 2 vols. (London : Longmans, 1908.)

19. *Official Publications.* (All the following can be obtained from Wyman and Sons, Fetter Lane, London, E. C.) :

Code of Regulations for Public Elementary Schools in England (Issued by the Board of Education annually).

Regulations for Secondary Schools.

Regulations for the Preliminary Education of Elementary School Teachers.

Regulations for the Training of Teachers for Elementary Schools.

Regulations for the Training of Teachers of Domestic Subjects.

Regulations applicable to Schools for Blind, Deaf, Defective and Epileptic Children.

Regulations for the Training of Teachers for Secondary Schools.

Regulations for Technical Schools, Schools of Art and other forms of Provision for Further Education.

Statistics of Public Education in England and Wales.

Annual Report of the Board of Education.

How to Become a Teacher in a Public Elementary School. 1909.

Suggestions for the consideration of Teachers and others Concerned in the Work of Public Elementary Education.

20. *Handbooks :*

The Schoolmasters' Year Book and Directory. Annual. (London : Sonnenschein.)

The Public Schools Year Book. (London : Sonnenschein.)

The Girls' School Year Book. (London : Sonnenschein.)

The Annual Report of the National Union of Teachers. (London : Russell Square, W. C.)

L'Administration de la loi sur les sages-femmes en Angleterre et dans le pays de Galles

(Midwives Act, 1902.)

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR SIR **Herbert George FORDHAM**
Avocat, Président du Conseil du Comté de Cambridge,
Membre du « Central Midwives Board ».

Jusqu'au 31 juillet 1902, il n'exista rien en Angleterre en fait de loi ou de coutume pour régler la pratique des sages-femmes. Mais à la suite de discussions au Parlement étendues sur une période de plusieurs années, on réussit à la fin à établir une loi générale de cette date pour le royaume d'Angleterre et la principauté du Pays de Galles.

Les objets poursuivis par la loi peuvent se diviser ainsi :

1° A établir, et à maintenir toujours dans un état correct, un registre général de sages-femmes patentées ;

2 A créer un système d'examen obstétrique pour obtenir depuis le 1er avril 1905 un diplôme et ensuite l'enregistrement ;

3° A établir une surveillance générale et locale sur les sages-femmes dans leur pratique.

A cet effet, il existe une commission centrale établie par la loi (Central Midwives Board) qui siège à Londres, et les conseils des comtés et des grandes villes autonomes ont chacun à nommer une commisson pour la surveillance locale.

La commission centrale se constitue de neuf personnes comme suit :

4 médecins élus d'année en année par trois sociétés médicales et une société de sages-femmes ;

2 personnes, dont une femme, nommées pour une période de trois ans par le ministre ;

1 personne nommée pour trois ans par l'Association de Conseils de Comtés.

2 personnes élues par des sociétés de gardes-malades. Elle est dotée, naturellement, d'un bureau permanent.

I. — Dans les commissions locales on introduit souvent des femmes. On y a établi une surveillance constante sur toutes les sages-femmes enregistrées comme pratiquant dans le district, par le moyen d'inspecteurs itinérants qui sont souvent des femmes praticiennes médicales ou obstétriques. Dans les districts où ce système fonctionne d'une manière complète, on donne des instructions sur les soins maternels, sur l'hygiène domestique et sur la pratique de l'obstétrique ; on fait des visites d'inspection partout, et on prépare des rapports détaillés sur la maternité du district. Par ces moyens, et en s'appuyant sur les règlements sous lesquels les sages-femmes sont obligées de tenir un registre en détail de tout accouchement, de noter chaque anormalité sérieuse qui se présente, et de la notifier à l'instant même à l'autorité locale. en indiquant en même temps aux parents la nécessité, si cela existe, de soins médicaux, on arrive à un contrôle local assez efficace. Surtout, essaie-t-on de combattre la fièvre puerpérale et l'ophthalmie de nouveaux-nés, fléaux de la maternité.

II. — La commission centrale s'est occupée premièrement à faire établir le registre général, qui se compose de deux classes de sages-femmes, c'est-à-dire de celles admises jusqu'au 31 mars 1905 comme munies de diplômes divers, ou sous la rubrique de femmes de bon caractère pratiquant dans le métier de sages-femmes depuis un an au moins (classe dès cette date fermée), et de celles depuis ce moment patentées par suite des études et de l'examen établis par la commission centrale.

Dans la catégorie première se trouvaient, le 31 mars 1905, 22,308 femmes, dont 9,787 patentées. Du 1er avril 1905 jusqu'à l'examen du 13 décembre 1909, l'accroissement du nom-

bre de sages-femmes enregistrées est de 7,688 femmes munies du diplôme de la commission centrale (1).

D'autre part, de la liste originale ont disparu par la mort, par démission et par suite des procès disciplinaires une quantité de noms, pris en grande partie parmi les femmes non-patentées, souvent âgées, faibles ou incapables à se plier au système nouveau.

En deuxième lieu, il y avait à rédiger une masse de règlements pour gouverner la pratique de l'obstétrique, pour l'établissement des examens, pour contrôler le fonctionnement de la commission elle-même, et très spécialement pour établir un système efficace de contrôle judiciaire et pénal.

Ensuite on a nommé une commission permanente d'examinateurs (dont plusieurs dames), qui se partagent les devoirs de surveillance des examens tenus à Londres et aussi à des centres provinciaux, et de fixer le degré de connaissance auquel il faut être parvenu pour être admis au diplôme et à l'enregistrement.

L'instruction préalable, soit pratique, soit théorique, se trouve aussi surveillée par la commission centrale, qui établit de temps en temps des listes d'hôpitaux obstétriques et de médecins admis à prendre des élèves, et à signer les certificats de leurs études.

Il reste à parler des fonctions judiciaires de la commission centrale, qui tient de temps en temps des espèces d'assises criminelles pour juger les sages-femmes enregistrées chargées d'infractions sérieuses des règlements, d'actes criminels ou contre les bonnes mœurs, etc., dans lesquelles le greffier de la commission siège comme procureur du Roi, et l'accusée a le droit de se défendre, de citer des témoins et d'être assistée d'avocats.

Le jugement de la commission varie, suivant le cas, entre l'effacement du nom du registre, des censures plus ou moins sévères et motivées, et l'acquittement de l'accusée.

Les finances de la commission se basent d'abord sur le revenu obtenu des cotisations d'entrée aux examens, et des ventes du registre officiel et d'autres imprimés, et ensuite sur

(1) On ne peut pas dire précisément le chiffre total de sages-femmes enregistrées qui pratiquent *habituellement* dans leur profession à un moment donné. Cependant cela ne doit guère dépasser 15,000, suivant l'évaluation officielle.

une contribution annuelle réglée sur le nombre de sages-femmes pratiquant dans chaque district, et payée par les autorités locales.

Somme toute, ce nouveau système fonctionne assez bien, quoique dans l'expérience gagnée jusqu'à présent on ait noté plusieurs réformes de la loi de 1902, qui s'imposent, mais qui attendent le bon plaisir du Parlement.

Il va sans dire que j'ai tâché, dans cette petite esquisse, de mettre en lumière les points saillants seulement de l'administration, et qu'en étudiant tout ce sujet en détail on puisse trouver une quantité de choses, grandes et petites, qui s'associent très naturellement à l'étude générale de la santé humaine.

THE

NATIONAL SYSTEM OF EDUCATION IN SCOTLAND

RAPPORT

PRESENTED

BY **George W. ALEXANDER, M. A.**

Clerk to Edinburgh School Board.

RÉSUMÉ.

Le système actuel date de 1872.

L'autorité centrale est le département de l'instruction de l'Écosse, avec le secrétaire pour l'Écosse comme Ministre de l'instruction et le secrétaire du département comme chef de l'exécutif.

Le département a l'initiative de la législation, et il est chargé d'appliquer les actes du Parlement. Il publie les règlements pour les diverses espèces d'écoles et distribue les subsides, etc.; il surveille la formation des instituteurs, inspecte les écoles primaires et secondaires et dirige les examens annuels pour l'octroi des certificats définitifs et autres ; il contrôle l'enseignement technique et, en général, a la charge de toute l'instruction qui n'est pas universitaire.

L'autorité locale est le *School Board*, élu tous les trois ans dans chaque paroisse et bourg et chargé, en partie, de l'enseignement primaire, secondaire et technique. Ses principales tâches sont :

a) Assurer l'organisation d'un nombre d'écoles suffisant ;
b) Payer les instituteurs;
c) Appliquer l'obligation de la fréquentation scolaire ;
d) Réglementer le travail des enfants ;
e) Organiser l'inspection médicale des écoliers ;
f) Gérer les finances de l'enseignement.

A côté des *School Boards*, divers collèges d'administrateurs dirigent des écoles établies par fondation, ecclésiastiques ou privées, partageant l'autorité avec le pouvoir central quand ils reçoivent des subsides.

Des comités pour l'enseignement secondaire existent dans chaque comté et dis-

trict étendu de *School Board* pour administrer les subventions à l'enseignement secondaire et accomplir certaines autres fonctions.

Quatre comités provinciaux sont établis aux sièges des universités pour diriger la formation des instituteurs et professeurs de toute espèce.

Pour les différentes catégories d'enfants il y a :

a) Des écoles de réforme et des écoles industrielles;

b) Des écoles pour aveugles et sourds-muets ;

c) Des écoles pour les enfants physiquement ou moralement défectueux.

Des institutions centrales existent dans les grandes villes pour l'instruction artistique, scientifique et technique de tout genre.

L'Écosse possède quatre universités avec des facultés d'art, de médecine, de droit, de théologie et une de musique.

Statistique, références, bibliographie.

In the sense of provision based on legislative enactment Scotland has enjoyed a national system of education since the Reformation.

The landowners were required to provide a school in every parish and contribute to the salary of the teacher. The accommodation thus supplied was supplemented by the churches and by other voluntary agencies, and in 1833 Scotland began to share the education grants voted by Parliament.

The present system however dates only from 1872 when Parliament passed an Education Act for Scotland, which though frequently modified or extended still forms the basis of the administrative arrangements.

I. *Central Authority.*

The central authority consists of a Committee of the Privy Council presided over by the Secretary for Scotland, acting as Vice-President of the Council. This Committee is composed mainly of Members of the Government and consequently changes with each change of Government. Though in theory the Committee has charge of education in Scotland, in practice the Secretary for Scotland is the responsible Minister of Education and is the political head of the Scotch Education Department. The office may be held either by a member of the House of Lords or by a member of the House of Commons. When it is held by a Peer, education so far as the House of Commons is concerned is placed in charge of the Lord Advocate, the principal law officer for Scotland.

The chief executive officer is the Secretary of the Scotch

Education Department, who as a member of the Civil Service holds office irrespective of political changes and acts as permanent head of the Department. With him are associated a large administrative staff and also a staff of Government Inspectors. The headquarters of the Department are in London with an office in Edinburgh under the charge of an Assistant Secretary. The Inspectors are distributed over Scotland which for purposes of inspection is divided into four divisions in charge of a Chief Inspector, each division in turn being divided into several districts in charge of an Inspector assisted according to the size of his district by Junior Inspectors or Sub-Inspectors.

The Education Department initiates most of the legislation dealing with education. Though it is open to any Member of Parliament to bring forward an Education Bill, no such Bill would be likely to pass unless the Department signified approval of it. It is also the business of the Department to see that Education Acts passed by Parliament are carried out. Many of the Acts empower the Department to issue regulations on matters that may require to be dealt with annually or at periods more frequent than it would be possible to do in Parliament. All such regulations are embodied in Minutes of the Department which after being submitted to Parliament have the force of law. Examples of these Minutes are the Code of Regulations for Day Schools, that for Continuation Classes, Regulations for the Training of Teachers, etc. Acting through machinery of this kind the Department distribute to school managers the amounts of money assigned by Parliament for the purposes of education in Scotland. This power of the purse is no doubt a great one, but it should be remembered that while an Education Bill or Minute is before Parliament all interested have an opportunity of offering criticism, and public opinion here as elsewhere makes itself duly felt. The Department is responsible for the inspection of Secondary Schools in receipt of Government grants and conducts annually an examination for Intermediate and Leaving Certificates in connection with the intermediate and secondary schools of Scotland. Many private Schools not in receipt of grants avail themselves voluntarily of this inspection and examination. The Department also takes charge of the training and certification of teachers and a scheme for their superannuation. Further it is

the central authority for technical instruction of every kind. In a word, the Department may be said to have general and effective supervision of all schools other than private schools and schools of a correctional character and to be responsible for all grades of education under the level of the Universities. The estimated expenditure of the Department for the current year is £ 2,132,000, of which £ 2,068,000 are for grants to schools, and £ 64,000 for administration and inspection.

II. *Local Authority.*

The local education authority in Scotland is the School Board elected in each parish or burgh, though in some cases two districts combine to have one Board.

An election is held every three years and subject to payment of poor rates for houses under £10 of annual value all owners or occupiers of property, including occupiers of houses in virtue of employment, and lodgers in rooms of not less than £10 of annual value, are entitled to vote. The number of members to be elected varies from five to fifteen according to the population of the district, but since 1908 the number of fifteen may be exceeded with the approval of the Scotch Education Department and the Edinburgh School Board has twenty-one members. There are 970 School Boards in Scotland and the population of their districts varies from 98 to 623,000 and their Schools from one to (in Glasgow) over 80. The total population of Scotland at the last census (1901) was 4,472,103.

A School Board has to do with all kinds of education excepting University education, and the principal duties are the following :

a) *Supply of Schools.* — A School Board must provide primary school accommodation for every child of school age (that is of 5 to 14 years of age) in the district. In doing this they are entitled to take into account any school not managed by them but if any school of this kind were closed the Board would be obliged at once to provide for the children who had attended it. A Board may also make such provision as the locality requires for the education of pupils beyond the age of 14 and may for this purpose erect intermediate or secondary or technical schools. The plans of all schools must be approved

by the Scotch Education Department if Government grants are to be claimed and the Department must also be satisfied with the equipment. The cost of site and building may be met by a loan, repayment of which may be spread over a period not exceeding fifty years. In order to obtain sanction for such a loan from the Department the cost of the building, exclusive of site and any rooms of a special kind, should not as a rule exceed £12 per scholar accommodated.

b) Appointment of Teachers. — The Scotch Education Department prescribe the qualifications for all teachers in State-aided schools and the amount of teaching staff required. Beyond this, a School Board has full liberty in the appointment, remuneration and to some extent the superannuation of teachers. Until 1909 Boards had, subject to certain rules of procedure, unlimited power of dismissal but teachers dismissed have now a right of appeal to the Scotch Education Department who may if they consider the dismissal not justified ask the Board to reinstate the teacher and failing this may require compensation up to the amount of one year's salary to be paid by the Board to the teacher.

c) Enforcement of Attendance. — It is the duty of a School Board to see that every child between five and fourteen years of age, residing in the district, is receiving education. Special officers are employed to look after absent and irregular children and Boards have power to summon defaulting parents before them and if not satisfied with the reasons given for neglect of education to order prosecution. A fine of any amount up to 20/- with expenses also up to 20/- may be imposed, with imprisonment in case of the fine not being paid. Boards have power to exempt children over twelve from further attendance at day schools on such conditions as they see fit. Generally speaking exemption is only granted where the parents are in very necessitous circumstances and on condition that the child is going into beneficial employment and will attend Continuation Classes. In cases of exemption attendance at Continuation Classes may be exacted until the age of sixteen is reached.

School Boards have also power, if they see fit, to frame byelaws requiring the attendance of young persons over fourteen not otherwise receiving education, to attend Continuation Classes up to the age of seventeen. This power has

been too recently granted to be exercised as yet to any extent.

d) Regulation of Juvenile Employment. — A considerable number of children under fourteen, especially in the large towns, are employed out of school hours mainly as message boys or girls. In order to prevent the children from being over-burdened Boards have power to frame byelaws fixing the number of hours within which employment of children will be legal. As regards children trading on the street, parallel powers are given to Town Councils. No child under eleven can take part in any theatrical or similar performance and no child between eleven and fourteen can do so without a licence from the School Board.

e) Medical Inspection and Care of Neglected Children. — School Boards are responsible for the medical inspection of the children attending all the schools in their district provided that none of these schools prefers to make separate provision. In counties as a rule, the parish School Boards are leaving it to the Secondary Education Committees referred to below to arrange a general scheme to be taken advantage of by all the parishes instead of each formulating a scheme for itself. If in the course of Medical inspection or by any other means a School Board becomes aware of children who are insufficiently fed or clothed they must make provision for such children unless voluntary agencies do so. If however the Board is satisfied that the neglect of the children is not due to poverty or ill-health on the part of the parent they may prosecute the parent and recover the cost of providing for the children.

f) Administration of Educational Finance. — Excluding loans representing capital expenditure for buildings the current expenditure of School Boards is met from Government grants, rates levied on rental of property, and to a small extent from school fees and endowments. The amounts received from these sources for the financial year 1907-08 were as follows :

Government Grant . .	£ 1,540,510	51 per cent.
Rates	1,351,845	45 » »
Fees, endowments, &c.	117,040	4 » »
Total. .	£ 3,009,395	

It will be seen that the Government and the locality share the burden almost equally.

Of the total expenditure 78.92 may be said to go for the instruction of children, 15.21 per cent for providing buildings, 3.80 for administration including the enforcement of school attendance and the balance for miscellaneous items.

The Government grants are paid in accordance with the various Codes and Regulations already mentioned and are chiefly based on the average attendance of pupils in the schools. Once a year each School Board frames an estimate of its income and expenditure and after taking into account the probable income from Government grants, fees and endowments decides the amount of deficit which must be obtained from the local rates. This amount is paid one half by the owners of property — lands or buildings — and one half by the occupiers and it is collected along with the amount required for the care of the poor by the Parish Council — the local authority for poor-law administration. The school rate in the various districts of Scotland varied in 1907-08 from 1d. to 2/10 per £ of rental and the average rate for the whole of Scotland was 12.59d per £.

III. *Management of Schools not under School Boards.*

Besides the shools maintained by School Boards there are a considerable number of schools carried on under special management as endowed schools or in connection with one or other of the religious denominations as « voluntary » church schools. Most of the endowed schools rank as secondary schools and are under bodies of managers composed of representatives of Town Councils, School Boards, &., and others appointed in terms of the original bequests, e. g. the Edinburgh Merchant Company. The voluntary schools are with a few exceptions primary in character, and the great majority of them are connected either with the Roman Catholic or the Episcopal Church and are managed by committees representing the Church to which they belong, or in a few cases not connected with a Church by a committee of the subscribers to the funds. Both kinds of schools may receive Government grants in the same way as schools under School Boards with an extra grant of 3/- per pupil in primary schools, but they receive nothing from local rates and any deficiency in funds must be met either from the endowments or from private subscriptions. Under the

Education Act of 1908 School Boards were authorised to grant school books, stationery, &c, to pupils in any school in their district but so far this provision has been taken advantage of to a small extent. The only points in which School Boards have to deal with Schools not under their own management are in looking after their attendance and if necessary providing medical inspection.

Scotland has also a certain proportion of private schools which receive no public money of any kind, but are maintained entirely from the fees of the pupils and are managed in some cases by private companies, in some cases by the headmaster as proprietor.

IV. *Secondary Education Committees.*

In 1892 the first special grant for secondary education became available. In order to administer it a special Secondary Education Committee was established in each county and in the six largest School Board districts in Scotland. These Committees — 39 in number — consist of representatives of School Boards, Town Councils, Managers of educational endowments and Managers of intermediate or secondary schools. They have recently had their duties greatly extended and a large share of the funds available for education is now administered through them. They do not actually manage any schools but from the funds at their disposal it is within their province, subject to the approval of the Scotch Education Department, to subsidise intermediate and secondary schools, to provide a scheme of bursaries for pupils desiring higher education, to provide organising teachers and teachers of special subjects such as cookery, manual instruction, physical training, &c., to aid School Boards to provide special schools such as those for defective schildren, to assist in providing additional staff for small schools and to nominate Junior Students — students commencing a course of training as teachers — for whom as well as other bursars, Committees may maintain hostels.

The Committees in a word act as intermediaries between the Scotch Education Department and the School Boards and other School Managers and hold the balance even, in counties

between the various parishes, in large towns between the schools under School Boards and those not so managed.

V. *Provincial Committees for the Training of Teachers.*

One other education authority of a public character remains to be mentioned. Up till 1905 the training of teachers was mainly in the hands of the Churches though the expenditure was met chiefly from Government grants. In 1905, however, the Scotch Education Department took over the Presbyterian Training Colleges and the work done by local Committees at some of the Universities, and appointed a Provincial Committee at each of the University centres — Edinburgh, Glasgow, Aberdeen and St. Andrews (including Dundee) — to take charge of the training of teachers excepting in the preliminary stage. Each Committee consists of between forty and fifty members elected by the University and the School Boards in the province, together with representatives of the teachers and the Churches which had formerly managed the Training Colleges and also a Government Inspector. The expenditure is met mainly by Government grants, partly by fees, and provision is made for training all grades of teachers and also teachers of special subjects such as Art or Domestic Science. Two of the Training Colleges — one connected with the Episcopal Church and one connected with the Roman Catholic Church — continue to be carried on apart from the Government scheme just described but receive Government grants.

VI. *Schools for Special Classes of Children.*

a) *Reformatory and Industrial Schools.* — There are in Scotland 7 Reformatory Schools, 32 residential Industrial Schools including one specially for Truants and 6 Day Industrial Schools (Schools in which children are educated and fed during the day only, returning to their homes in the evening). These Schools are for children who have committed crimes or offences, or who have no proper home or guardianship, or are living in surroundings likely to lead them to a career of vice or crime, or who for any reason require greater care and stricter control than the ordinary school affords. The kind of school to which particular children are sent depends

partly on age, partly on the circumstances which have brought them within reach of the law.

These schools are under voluntary management excepting one or two which are carried on by School Boards, and the majority of the Schools in Glasgow which are under a special Board of Directors elected by the Town Council which has power to levy a rate up to 1d. per £ of rental to support these schools. The income of the Schools is obtained from Government grants, contributions from Town Councils or School Boards, contributions from the parents of children committed and in some cases endowments and subscriptions. The Schools are under the supervision not of the Scotch Education Department but of the Scotch Office which is charged with all matters relating to the general government of Scotland other than education, poor law and public health, and which employs special Inspectors for these Schools. This is due to the connection of the Schools with the administration of justice but of recent years the educational and remedial side of the schools has practically wiped out the penal side.

The laws with reference to schools of this class were consolidated in the Children Act passed by Parliament in 1908.

b) *Institutions for Blind and Deaf-Mute Children.* — Since 1890 it has been the duty of School Boards to make provision for the education of blind and deaf-mute children and the parents of all such children are under obligation to have their children educated. A few School Boards have made special arrangements for blind and deaf-mute children in the ordinary day schools, but most of the children are in special institutions of a residential character. All of these are under voluntary management and in so far as their expenditure is not met by Government grants, contributions from parents, School Boards or Parish Councils, or endowments, the institutions are supported by voluntary subscriptions.

c) *Schools for Defective Children.* — Several of the larger School Boards have established special Schools for children who are either physically or mentally defective and though not fitted for an ordinary school are capable of receiving education under special arrangements. The children who are unable to walk are conveyed to and from School in charge of a nurse and they receive a mid-day meal at a small charge. They are taught

in classes which never exceed 20 by teachers specially trained for this kind of work. The Scotch Education Department pay grants at a special rate for these classes and the rest of the expenditure is met from the rates as in the case of ordinary schools.

VII. *Technical and Art Instruction.*

The elementary stages of technical and art instruction are taught either in the intermediate and secondary schools or in the Continuation Classes. The more advanced work is provided for in central institutions in the larger towns. Of these there are sixteen of which two are devoted to Art alone, two to Science and Trade classes and two include both Science and Art in their curriculum. In addition to these there are one Commercial College, one Nautical College, two Colleges for Domestic Science, one College for Physical Training, three Agricultural Colleges and two Colleges for Veterinary Science.

The governing bodies are composed of representatives of Town Councils, School Boards, Managers of education endowments and occasionally trade associations. The buildings have been erected either from bequests or voluntary subscriptions or subsidies from Town Councils or the Scotch Education Department. The annual maintenance is provided from fees, endowments, grants from Secondary Education Committees and grants from the Scotch Education Department.

VIII. *Universities.*

Scotland possesses four Universities. St. Andrews founded in 1411, Glasgow founded in 1450, Aberdeen founded in 1494, and Edinburgh founded in 1582. St. Andrews University now includes Dundee University College founded in 1881. All the Universities are open to both sexes and degrees are given in Arts, Science, Theology, Law and Medicine also in Edinburgh in Music. Each University has three governing bodies — the University Court, the Senatus Academicus and the General Council. The supreme governing body is the University Court which consists of the official heads of the University and representatives of the local Town Council together with certain so-called Assessors appointed by the official heads,

by the Senatus and by the General Council. The Court administers the whole revenue and property of the University, appoints Professors (when not under special patronage), Lecturers and Examiners and regulates the conditions for degrees, etc.

The Senatus Academicus consists of the Principal of the University and all the Professors. Its primary function is to superintend the teaching and discipline of the University.

The General Council includes the University Court, the Senatus and all the Graduates of the University. The Council has no direct executive function, but it is free to consider all questions affecting the University and to submit recommendations to the other governing bodies. The Council elects the Chancellor, the highest official of the University Court, and the Member of Parliament for the University, women Graduates however being excluded from the latter election The four Universities are represented in Parliament by two members, one representing Edinburgh and St. Andrews, the other Glasgow and Aberdeen. The Universities are maintained by endowments, students fees and a grant from Government. In recent years they have received large benefits from the Carnegie Trust, a Trust founded by Mr. Andrew Carnegie to administer a sum of Two million pounds gifted by him for behoof of the Scottish Universities. One half of the annual revenue is devoted to payment of the fees of students of Scottish origin who apply for such assistance and one half to the further development of the Universities and the encouragement of research.

IX. *General Remarks.*

The limits of space have not permitted of more than a description of the system under which education is administered in Scotland but though it is not possible to discuss the various details it may be said that the whole trend of more recent policy has been to transfer as much responsibility and initiative as possible from the central to the local authority. It is not only that the School Boards and School Managers have been given opportunities of expressing their views on new proposals of the Department before these became law but in many matters the Department now leave Boards, Managers and Teachers free to frame their own schemes in the light of local

requirements subject only to general instructions. To quote the Department's own words: « Having satisfied themselves as to the general efficiency of a school and the adequacy of the local contribution, they desire to leave its internal economy to the teachers and managers themselves, unhampered by considerations of pecuniary results. » Great as the progress in recent years has been and admirable as the working of the present system is, there are constant demands for further change. Proposals are urged for a National Education Council to be associated with the Department in its work, for an extension of the areas of School Boards and a consequent reduction of their number, for transferring the whole cost of education to the Government but so far there is not much prospect of the requisite unanimity being obtained for any of these. The advances of the immediate future are less likely to be in the direction of fresh Parliamentary legislation than in the more vigorous and extensive use by the local authorities of the powers now entrusted to them.

X. *Statistics.*

The following statistics may be of interest :

The approximate number of children from 5 to 14 years of age in all day schools in Scotland is 815,408, and over 14 years 34,265, a total of 849,673. In addition the grant-earning schools have 11,635 children under 5 years of age, raising the total to 861,308.

Of these 713,279 or nearly 83 per cent. are in public schools, that is, schools managed by School Boards, 120,027 or nearly 14 per cent. in other grant-earning schools leaving 3 per cent. in private and other schools.

Confining ourselves to primary and intermediate Schools which earn the *ordinary* « Parliamentary Grant » there are 804,061 on the registers of whom 17,000 are in fee paying schools, that is to say, almost 98 per cent are obtaining free education.

The schools just referred to are staffed by 20,044 teachers of whom 16,019 are fully certificated. Of these 4,929 are men and 11,090 women.

The average salary of teachers is :

Masters, Principal	£ 184
— Assistant	130
Mistresses, Principal	93
— Assistant	79

The grant-earning secondary schools — 55 in number — have for their enrolment of 18,972, a staff of 1,126 teachers besides 249 visiting teachers.

In the primary and intermediate schools earning grants the cost per child in the average attendance is :

In Public or Board Schools . . .	£ 3.11.1
In Voluntary Schools.	2.15.1

The Public Schools received in the shape of various Government grants £ 2.5.2, from rates £ 1.4.0, the balance being made up from minor sources. The Voluntary Schools received from Government £ 2.3.0 from their subscribers £ 0.8.11 and the balance from other sources.

Continuation Classes had in 1907-08, 101,664 students for whom the Department paid £ 87,400 as grant out of a total expenditure of £ 142,668. In that session only 11 of the 16 central institutions were recognised. These had 2,150 day and 11,499 evening students and earned nearly £ 30,000 of Government grant.

From 1872 to 1908 School Boards borrowed £ 10,219,000 for providing schools. They have repaid £ 4,158,000 leaving over £ 6,000,000 still to be paid.

XI. *Books of reference.*

Graham Balfour, *Educational Systems of Great Britain and Ireland*, 2nd. Ed.

Sir Henry Craik, *The State in its relation to Education*, 1896.

J. E. Graham, *Manual of the Education* (Scotland) Acts, New Edition 1902.

Education (Scotland) Act, 1908.

S. M. Murray, *Short Manual of the Education* (Scotland) Act, 1908.

John Strong, *History of Secondary Education in Scotland.*

J. Clark, *Short Studies on Education in Scotland.*

M. E. Sadler, *Continuation Schools in England and elsewhere.*
Scotch Education Department, *Annual Reports of the Council on Education in Scotland*
Selection of Circular Letters.

And for earlier history :

Professor Edgar, *History of Early Scottish Education.*
J. Grant, *History of Burgh Schools in Scotland.*
A. Wright, *History of Education and Old Parish Schools of Scotland.*

ABSTRACT OF PAPER.

Present system dates from 1872.

Central authority is Scotch Education Department with Secretary for Scotland as Minister of Education and Secretary of Department as chief executive officer.

The Department initiates legislation and carries out Acts of Parliament. It issues Codes of Regulations for various types of schools and Minutes as to grants, &c., controls the training of teachers, inspects primary and secondary schools and conducts annual examinations for Intermediate and Leaving Certificates, supervises technical instruction and generally has charge of all education under the level of the Universities.

Local authority is the School Board elected triennially in every parish and burgh and empowered to deal with primary, secondary and technical education. Principal duties are :

a) Supply of accommodation,
b) Appointment of teachers,
c) Enforcement of attendance,
d) Regulation of juvenile employment,
e) Medical Inspection of school children,
f) Administration of educational finance.

Besides the School Boards, various bodies of managers conduct schools endowed, church or private, dealing directly if in receipt of Government grants with the central authority.

Secondary Education Committees exist in each County and larger School Board district to administer secondary education grants and perform certain other functions.

Four Provincial Committees are appointed at the University seats to provide for the Training of Teachers of all kinds.

For special classes of children there are :

a) Reformatory and Industrial Schools,

b) Schools for Blind and Deaf Mute,

c) Schools for physically and mentally defective children.

Central Institutions exist in the larger towns for art, science and technical instruction of every kind.

Scotland has four Universities with Faculties of Art, Science, Medicine, Law and Theology, also in one case Music.

Statistics

Books of reference.

The Co-operation of Voluntary Organisations with the Central Government and the Local Authorities.

RAPPORT

PRESENTED

BY **G. MONTAGU HARRIS, M. A.**

Barrister-at-Law
Secretary to the County Councils Association of England and Wales.

CONCLUSIONS

1° En vue d'encourager les sentiments de responsabilité réciproque et l'idée civique parmi les membres de la même communauté, de même qu'à l'effet de donner un vaste champ aux possibilités d'amélioration de la chose publique ; il est désirable de favoriser l'activité d'organisations libres constituées pour remédier et suppléer aux lacunes dans l'administration publique ;

2° En vue d'éviter la confusion et le travail en pure perte dans les services publics, il est désirable que toute organisation libre de ce genre, tout en restant maîtresse d'accomplir ses travaux d'après ses propres idées, soumise à la loi et aux convenances de l'administration publique, soit mise en relation suivie avec les autorités pubiques à un degré plus ou moins grand, selon l'importance et le caractère de ses travaux ;

3° Aucune organisation libre ne doit pouvoir dépenser des fonds levés par une autorité publique, sauf sous la direction immédiate de cette autorité ;

4° Pour que le Gouvernement puisse être pleinement tenu au courant de la tendance de l'opinion publique en matière d'administration et de législation, des facilités devraient être toujours accordées par les autorités centrales et locales aux associations libres pour exposer leurs vues devant elles.

It is undoubtedly a salient feature in English life that men and women are very ready to give their services freely for public purposes and also to bind themselves voluntarily into

societies and associations for objects which in their opinion will be of advantage to the community in general. The Government, far from showing any jealousy of this disposition, has constantly favoured it and it is only of late years that any large sections of public work have been taken over by the State from private organisations. The result is that there are many such private organisations now existing, which undertake public services side by side with the Government institutions, many of them being to a greater or less extent officially recognised by the Government itself.

Before entering upon the question of the co-operation with the public authorities of purely voluntary bodies, it may be well to describe the working of certain organisations which may be said to stand half way between the two, namely, the various associations of local authorities, and, for this purpose, I willdeal at length with that with which I am best acquainted. The County Councils Association is a voluntary organisation in the sense that it is not a part of the public administration and that none of its constituent members are compelled to join it. On the other hand, its constituent members are the county councils themselves, which are authorised by statute (failing which, they would be unable to do it) to pay out of the county funds an annual subscription and the travelling expenses of their members attending meetings. Each council belonging to the Association appoints four representatives, and the clerks to the Councils are also entitled to attend the meetings, but without the power of voting. Meetings of the Executive Council are held monthly and there are Standing Committees for Finance, Parliamentary matters, Education, Highways, Housing and Small Holdings, while other Committees are appointed from time to time. The Association has no executive powers, its object being, as declared in the Rules, « by complete organisation, more effectually to watch over and protect the interests, rights and privileges of County Councils, as representatives of the County Ratepayers, as they may be affected by Legislation, Public or Private, of general application to Counties; to obtain and disseminate information on matters of importance to County Councils generally, and in other respects to take such action as may be desirable in relation to any subjects in which County Councils generally may be interested ». The greater part of the work of the Association is concerned with securing

amendments to Bills as they pass through Parliament and with communications with Government Departments on points on which the central and local authorities come into contact. The Association publishes a monthly Official Circular to give information to the various councils as to its own work and to facilitate their administration. It is frequently asked to appoint persons to represent the views of County Councils on Government inquiries and for other purposes, white in the case of the Central Midwives Board, an officially constituted body, one of the representatives is required by statute to be a nominee of the County Councils Association.

The Association of Municipal Corporations, the Non-County Boroughs Association, the Urban and Rural District Councils Associations, the Central Poor Law Conference and the Association of Education Committees are bodies of a similar nature with analogous objects, although they differ somewhat in constitution, while in most of these the official element is far more prominent than in the County Councils Association, in which that element is entirely subordinated to that of the elected representatives.

To turn now to the manner in which private voluntary organisations carry out public services, the strongest instance of this is in the sphere of education, since up to as recent a date as 1870 the whole of the education of the children of the country was in private hands, with the exception of those children which were under the Poor Law, and the assistance of the State even in the matter of funds was very slight in extent. Although a national system of elementary education has now been established there are still a large number of so-called « voluntary schools », which, while under the control of the Board of Education and the local education authorities and supported out of both rates and taxes, are on a slightly different footing from the « council schools », in view of the fact that the buildings have been provided and are maintained by voluntary subscriptions or private benefactions.

Secondary schools are to a large extent private concerns, although many of them receive grants from public funds and are inspected by Government inspectors, and, similarey, grants are given to many technical institutes, evening classes, training colleges and other educational institutions. To these may be added institutions for blind, deaf, defective and epilep-

tic children, reformatories and industrial schools, almost all of which are private enterprises supported financially by the Government on their satisfying certain requirements.

As regards provision for the poor, an enormous amount is done by charitable and philanthropic institutions, supported by endowments or annual contributions, which have no connection with the Government, central or local. In the administration of the Poor Law, however, Boards of Guardians frequently make arrangements to facilitate their work with the Charity Organisation Society, which is a large and highly organised voluntary association, having local branches all over the kingdom, the Salvation Army and the Church Army, while they also recognise voluntary workhouse visitors, who have the free run of the workhouses, to watch over the interests of the paupers. Similar bodies of voluntary visitors are established for prisons, especially through the Borstal Association, while prisoners after their discharge are looked after by another voluntary organisation, the Discharged Prisoners Aid Society.

Up to quite recent times all hospitals were supported entirely by voluntary contributions and therefore stood outside the sphere of public administration altogether, and this is still very largely the case. So, too, with regard to institutions for epileptics, inebriate homes and other undertakings of a similar nature. The number of patients, however now sent by local authorities, form a link between the public authorities and private charities.

In the domain of public health, indeed, voluntaryassistance is still greatly depended upon. County nursing associations are voluntary bodies without any official statuts, but in very many cases they receive grants from the local authorities for training and supplying nurses and midwives. Voluntary health visitors are encouraged in several towns and their reports considered by local authorities, and a special instance of this kind of work is to be found in the Children's Care Committees established by the Education Committee of the London County Council. Dr George Newman, now Medical Officer to the Board of Education, in « The Health of the State », says: « Some of the larger cities posses sanitary associations (as in Dublin, Edinburgh, Liverpool, and Manchester, where the Ladies Health Society has done good work), which carry out

a large amount of sanitary work (Sanitary Aid Committees), and aim at creating an educated public opinion and stimulating the local authorities on these matters. Then at Bradford, Halifax and other towns there is in operation an excellent institution, The City Guild of Help, a society of voluntary workers on the lines of the Elberfeld system. In London there is the Mansion House Council for the Dwellings of the Poor, the Kyrle Society, the National Health Society, the Royal Sanitary Institute, the Smoke Abatement Society, The Garden City Association and many other like societies, having for their object the improvement of the sanitary condition of the people. »

In connection with the feeding of school children, local education authorities are expected to make use largely of voluntary organisations, as also in the medical treatment of children who have been found by the official medical inspector to be in need of it.

Another sphere in which voluntary assistance has been recently recognised by Government is in connection with the extension of small holdings, the Board of Agriculture giving a grant to the Agricultural Organisation Society for the purpose of developing co-operation in connection with small holdings, while voluntary small holdings associations are recognised in various ways both by the central and local authorities.

Grants in aid are given by the Government to a number of societies of a semi-public character established for the purpose of scientific investigation and research, such as the Royal Society, the Meteorological Office, the Royal Geographical Society, and so forth.

The organisations above mentioned actually do, some more and some less, executive work of a public nature, In connection, however, with the subject under consideration, one must not leave altogether out of account such organisations as the Trade Unions and Friendly Societies, or the associations which exist chiefly for propagandist purposes, and, in furtherance of the objects at which they aim, are constantly laying their views before the Government. Associations of the latter description may be said to be almost numberless. The extent to which they have any influence upon the Government depends, of course, upon many factors, including the number and standing of their members, the importance of

their chief representatives and the energy of their officials. Merely to classify them would be impossible within the limits of this paper. Clerks of the peace, municipal treasurers and accountants, directors of education and many other classes of local public officials have each their central Association ; so, too, have practically every professional and trade interest, while there exist innumerable societies for the defence of this or that public interest or for the furtherance of this or that reform. There can be no doubt that very great attention is paid by the central Government to the views of many of these bodies, and their influence is greatly strengthened by the readiness of the newspaper press to publish their proceedings, even when they do not advocate their aims.

It is not pretended that the above is an exhaustive list of the private organisations which are in some way or other made use of or recognised by the central Government or the local authorities, but enough has been said to show that the ground covered by these private organisations is at the present day very extensive and has been even more so in the past.

What is likely to be the development in the future is not very clear. On the one hand, there is undoubtedly a growing feeling in favour of public services being to a much greater extent undertaken by the officially constituted authorities. Public elementary education, as has already been seen, has practically been taken out of private hands, and higher education is rapidly tending in the same direction. Hospitals were, at the beginning of the last century, all private institutions, but most of those for infections diseases and a certain number of general hospitals are now provided by public authorities and supported out of public funds, and there is a movement in favour of the remaining great voluntarily supported hospitals being placed on a municipal footing. Recent legislation in the direction of medical inspection of school children, authorities for the inspection and training of midwives, compulsory appointment of County medical officers of health and the general strengthening and encouragement of public health administration tends to diminish the scope of public health work left open to private initiative

Some indication of the general feelings on this point may be seen in the attitude of the public mind towards the co-

option of non-elected persons on committees of the elected public authorities. The principle was introduced in the Education Act, 1902, but subsequent attempts in the same direction do not seem to have met with approval. The power given to the local authorities to adopt it in the case of small holdings committees has been but little exercised. In the case of the Old Age Pensions Act, under which the authorities were to be appointed by the County or County Borough Councils, and need not include any members of their bodies, in almost every case the Council constituted its own members as the Authority. It was proposed, during the debates on the Housing Bill, that the Statutory Public Health Committees te be set up by every County and County Borough Council should include persons co-opted from outside, but the proposal received very little support. Lastly, while it is too soon as yet to say what is the general opinion on the Reports of the Poor Law Commission, there can be no doubt of the unpopularity of those administrative proposals in the Majority Report, which would make the County and County Borough Councils nominally the local Poor Law authorities, but without any control over the executive committees, which would consist largely of non-elected members and would be able to spend the money, which they could compel the Councils to supply to them, through other Committees of an even less representative character.

On the other hand, there is a strong and growing movement in favour of the general public taking a more active part in the work on behalf of the community. The establishment of organisations for voluntary health service has already been mentioned. To quote again from Dr Newman ; « To help forward these and similar movements is to advance the health of the community, dor the sanitary government of England does not rest wholler with local authorities or with beards of health. Et is a malter of the highert general concern depending for its efficacy upon the whole body of citizens in each community. » In accordance with this view, Citizens'Leagues or similar bodies are being organised and are doing valuable work in many places. The fear that the rapidly increasing duties of local authorities tend to make it impossible for the elected representatives to do the work themselves and to throw it more and more into the hands of the officials is, no doubt, a considerable factor in this movement, since the idea of « offi-

cialism » or « bureaucracy » is very obnoxious to English minds.

It may, I think, fairly be said that most thinking people realise that, whether they like it or not, the needs and conditions of modern life, and especially the problem of the poor, require that the public services necessary for the good of the community shall be more completely organised, shall be entrusted to properly constituted public authorities and shall be paid for out of rates or taxes. At the same time the severe burden of work which these increased duties throw on the elected and unpaid representatives, the general objections to mere officialism and the growing tendency to encourage the idea of « citizenship », incline those same public authorities to make use of the public spirit which is to be found widespread in certain classes of the community, but, in doing so, to direct and control it on certain definite lines. In particular, strong objection is felt to the expenditure of public money by any other than the directly elected representatives of those from whom the money is levied.

The direction and control of voluntary organisations are desirable, not to stereotype methods, but to avoid that overlapping and waste which are the necessary consequences of the existence of a number of independent bodies attempting to do similar work over the same ground. It would, however, be a most mistaken policy to drive these bodies out of the field altogether and that mainly for reasons given by J. S. Mill in his Essay on Liberty, where he states it to be « a principal, though not the sole recommendation of free and popular local and municipal institutions, and of the conduct of industrial and philanthropic enterprises by voluntary associations », that they constitute « the peculiar training of a citizen, the practical part of the political education of a free people, taking them out of the narrow circle of personal and family selfishness, and accustoming them to the comprehension of joint interests, the management of joint concerns, habituating them to act from public or semi-public motives, and to guide their conduct by aims which unite instead of isolating them from one another », Again, « if we would not have our bureaucracy degenerate into a pedantocracy, this body must not engross all the occupations which form and cultivate the faculties required for the government of mankind ».

One fact must not be lost sight of, namely, that when a public authority with public funds begins to take over any service which has hitherto been in private hands, the voluntary contributions which had been obtained by the private organisation will soon drop off, as is evidenced by the failure of the attempt by the London County Council to graft a system of public assistance out of the rates for the feeding of school children on the voluntary system previously existing. This, however, does not invalidate the arguments for a collaboration between official and non-official bodies, except to the extent that public and private funds cannot be depended upon for the same service. It will not be difficult to find branches of public work which can be entrusted altogether to voluntary organisations, subject only to an arrangement for regular communication between them and the public authorities, in order to prevent that over-lapping and waste, to which allusion has already been made.

On these grounds, I venture to submit to the Congress the following propositions :

1° That in order to foster the feelings of mutual responsibility and the idea of citizenship among members of the same community, as well as with a view of giving wide scope to the possibilities of improvement in public conditions, it is desirable to encourage the activities of voluntary organisations in assisting and filling up the gaps in public administration ;

2° That, in order to prevent over-lapping and waste in public services, it is desirable that all such voluntary organisations, while left free to carry out their work on their own lines, subject to the law and to the convenience of the public administration, should be brought into relation with the public authorities in a greater or less degree, according to the importance and character of their work;

3° That no voluntary organisation should have power to spend any funds levied by any public authority, except under the immediate direction of that authority;

4° That, in order that the Government may be kept fully informed of the trend of public feeling on matters of administration and legislation, facilities should always be given by central and local authorities to voluntary associations to lay their views before them.

Bibliography

Philanthropy and the State, by D. Kirkman Gray (339 pp. London, King, 1908, 7 s. 6 d. net).

Social Service Hand-books (London, Headley, 1 s. net). Especially No 2. *The Health of the State*, by George Newman, M.D., D.P.H., F.R.S.E.

Charities Register and Digest (London, Longmans, 5 s. net),

Classified List of Child-saving Institutions (Reformatory and Refuge Union, 117, Victoria Steet, S, W., 1 s. 6 d.);

The Annual Estimates.

Report of the Royal Commission on the Poor Law.

The Reformers Year-book (London, The New Age Press, 1 s. net).

Progress : The organ of the British Institute of Social Service (Southampton Row, W. C., 1 s. quarterly).

De la protection des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés

RAPPORT

PRÉSENTÉ

PAR **L. LE FUR**,
Professeur à la Faculté de droit de Caen.

Quels sont les droits des agents centralisés lorsqu'ils exercent ce qu'on est convenu d'appeler la tutelle administrative, et surtout quelles sont les limites de leurs pouvoirs telles que la loi les leur trace et que les tribunaux peuvent avoir à les leur rappeler ? C'est là un sujet sur lequel les tendances à la décentralisation, si fortes à notre époque, attirent de plus en plus l'attention. Il n'en peut être autrement, car il est clair qu'il est inutile de chercher à décentraliser si on ne prend certaines précautions pour empêcher la centralisation de renaître aussitôt en fait. La concession de droits plus étendus aux autorités locales n'est qu'un leurre ou une hypocrisie si, pratiquement, le pouvoir central peut, à son gré, leur retirer ces concessions, faute de garanties contre son arbitraire : et en dehors des mœurs administratives, qui ne se créent pas par un texte de loi, ces garanties ne peuvent guère consister que dans des recours juridictionnels accordés aux autorités locales lésées dans leurs droits. Il ne saurait être question d'examiner à fond en quelques pages tout ce sujet de la défense des libertés locales par les tribunaux administratifs, à peu près exclusivement compétents en France dans cet ordre d'idées ; il s'agirait d'ailleurs surtout ici, à défaut de lois précises sur la matière, d'une étude de jurisprudence particulière, qui serait peu à sa

place dans un Congrès international. J'essaierai donc simplement de dégager les idées maîtresses qui ont inspiré la jurisprudence administrative française au cours de l'évolution considérable et relativement rapide qu'elle a accomplie en près d'un quart de siècle.

Cette question de la défense des libertés locales ne représente qu'une des phases de la lutte beaucoup plus générale engagée en France depuis longtemps déjà contre l'arbitraire administratif, mais c'est l'une de celles où la lutte, bien que tardivement commencée, a produit, dès aujourd'hui, les résultats les plus complets. La question de la protection des agents ou conseils décentralisés ne se pose guère en France avant la seconde moitié du XIXe siècle; elle n'a pas de sens sous la Révolution, la Constituante et la Législative ayant organisé, sans bien s'en rendre compte, l'anarchie la plus complète en matière d'administration locale : à ce moment, c'est plutôt le pouvoir central qu'il eût fallu protéger contre les empiètements des autorités locales, toutes électives et indépendantes vis-à-vis de lui.

Pour des raisons diamétralement opposées, cette question ne présente guère d'intérêt non plus sous le premier Empire ni sous la Restauration : à ce moment, par réaction contre l'arnarchie révolutionnaire, les lois ont à peu près supprimé toutes les libertés locales; maires et préfets, et même membres des assemblées locales, sont à la discrétion du gouvernement, si bien qu'à ce moment il ne peut guère surgir de conflits entre eux et lui. Ce n'est guère qu'à partir de Louis Philippe qu'on peut recommencer à parler d'agents ou de conseils décentralisés : les membres des assemblées locales redeviennent électifs — à partir de 1848, ils sont même tous nommés au suffrage universel et direct; — ils acquièrent des droits propres, un pouvoir de décision notablement augmenté par les lois départementales et municipales actuelles de 1871 et 1884; enfin, en ce qui concerne les agents exécutifs eux-mêmes, les maires du moins, leur qualité de représentants du groupement local s'affirme de plus en plus à l'encontre de celle d'agents de l'Etat, à peu près exclusive auparavant.

Mais à mesure même que la décentralisation augmentait, l'absence de garanties juridictionnelles pour la défense des libertés locales se faisait davantage sentir. C'est l'honneur du Conseil d'État, aidé par la doctrine, d'avoir réussi presque

sans textes à élaborer un système de garanties relativement satisfaisant. Avec beaucoup d'esprit de suite et d'à-propos, avançant ou reculant suivant les circonstances, s'effaçant lorsqu'il est un peu suspect au pouvoir, profitant au contraire des circonstances politiques favorables comme vers la fin du second Empire ou à l'heure présente, tirant tout le parti possible de textes parfois assez vagues comme l'article 9 de sa loi organique du 24 mai 1872, il est arrivé en notre matière à reconstruire presque de toutes pièces un contrôle juridique efficace, à ce point que de certains côtés on lui reproche même aujourd'hui d'avoir outrepassé ses droits en substituant son action propre à celle du gouvernement en matière de tutelle administrative : aidé en cela par la conception un peu bâtarde de notre législation qui en a fait un organe mi-administratif, mi-juridique, lorsqu'il annule, comme parfois aujourd'hui, des actes contraires non plus à la loi mais simplement à une bonne administration, ne va-t-il pas un peu loin en étendant son pouvoir de contrôle du domaine de la légalité, domaine propre du juge, semble-t-il, à celui plus contestable de l'opportunité ?

Mais avant d'apprécier au fond le bien fondé de sa jurisprudence, il nous faut d'abord la faire connaître, montrer comment en quelque années le Conseil d'État est arrivé à s'assurer des droits presque exclusifs en une matière où il ne se reconnaissait auparavant à peu près aucun droit d'intervention. Ensuite seulement nous pourrons nous demander si ses prétentions sont toujours fondées, ou si elles n'apparaissent pas sur certains points comme peu conciliables avec la conception qu'on se fait généralement, en France du moins, de l'autorité hiérarchique d'un côté, et des pouvoirs du juge de l'autre.

L'arme la plus puissante que la jurisprudence administrative allait pouvoir, ici comme en bien d'autres occasions, utiliser contre l'arbitraire, c'est le recours pour excès de pouvoir ou recours en annulation. Le Conseil d'Etat eut successivement à résoudre des difficultés également graves, souvent dissimulées, heureusement pour le succès de l'œuvre entreprise, sous une question de procédure, celle de la recevabilité du recours. Il s'agissait en effet avant tout de faire tomber une série de fins de non recevoir, auparavant opposées au requérant à raison même de sa qualité, et qui empêchaient d'agir soit les membres des conseils municipaux et généraux

envisagés collectivement ou isolément, soit les agents décentralisés proprement dits, maires et préfets, c'est à dire, en un mot, toutes les autorités locales, dont les droits jusqu'à ces dernières années se trouvaient sans aucune sanction juridictionnelle en cas de conflit avec l'administration supérieure. A un autre point de vue, une fois le recours pour excès de pouvoir mis à la portée de ces autorités, devait-on en restreindre l'application aux actes illégaux les plus graves des agents centralisés, suspension ou révocation par exemple d'un agent ou conseil local, empiétements très nets sur les attributions qui leur sont confiées par la loi, ou fallait-il au contraire permettre aux agents décentralisés d'attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir tout acte illégal du pouvoir central annulant, suspendant on refusant d'approuver une de leurs décisions ? Il y a là une double évolution menée de front par la jurisprudence et qui, à part certains moments de recul dus à des hésitations du Conseil d'État en face de textes peu précis, suit une marche relativement régulière. Mais elle ne s'accomplit pas au même moment pour les conseils locaux d'un côté et de l'autre pour les agents exécutifs, préfets et maires envisagés en tant que représentants du groupement local ; la situation de ces derniers vis-à-vis de l'administration supérieure apparaît d'abord comme plus dépendante que celle des membres des conseils élus. Il est donc nécessaire d'examiner séparément ces deux catégories d'autorités locales, délibérantes et actives.

I

Et d'abord, les assemblées délibérantes, conseil municipal et conseil général, et leurs membres pris isolément, pourraient-elles être admises à demander par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation d'une décision de l'autorité administrative considérée comme violant leurs droits ? La solution de cette première question, qui aujourd'hui ne fait pas de doute, ne devait être acquise qu'après une série d'étapes. Les voici brièvement retracées.

Les conseils municipaux, qui furent les plus heureux à ce point de vue, ne virent jamais leurs droits bien sérieusement contestés et, en tous cas, ils ne pouvaient plus l'être après la loi du 5 avril 1884 qui leur donne expressément le droit de se pourvoir en Conseil d'Etat contre un arrêté du pouvoir annu-

lant leurs délibérations (art. 57) (1). En dehors du cas d'atteinte directe à leurs droits comme le serait par exemple une suspension ou une dissolution irrégulière (2), les arrêts relatifs aux conseils municipaux visent surtout trois sortes de questions : d'abord un point d'intérêt capital pour les communes, les demandes d'annulation des arrêtés par lesquels un préfet inscrit d'office au budget municipal des crédits en vue de l'acquittement de dépenses pour lesquelles le conseil municipal se refuse à voter les fonds nécessaires (3) ; puis, dans un ordre d'idées quelque peu analogue, puisqu'il s'agit toujours pour le conseil municipal d'éviter une dépense qu'il estime inutile, l'annulation d'arrêtés préfectoraux effectuant pour le compte de la commune une location d'office, spécialement la location de maisons d'écoles là où le préfet, contrairement au conseil municipal, juge l'ancienne école insuffisante (4) ; et enfin la question très délicate des recours contre les décisions annulant les délibérations prises par des conseils municipaux en vue de créer dans leur commune une exploitation commerciale ou industrielle (5).

Ce dernier point est encore aujourd'hui très discuté parce que, presque fatalement en cette matière, le juge est amené à

(1) Conseil d'Etat, 16 juillet 1897, Poncet et autres (SIREY, 1899, III, p. 77) ; — C. E., 9 décembre 1898, commune de Saint-Léger-des-Fourches (S. 1901, III, p. 47) Dans ces deux arrêts, la solution donnée n'est qu'implicite.

(2) C. E., 31 janvier 1902 (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 55), Grazietti (annulation du décret prononçant la dissolution du conseil municipal de Vezzani).

(3) C. E., 10 janvier 1902 (*Recueil*, p. 8), commune de Maule; — C. E., 19 décembre 1902 (S 1903, III, 9). Gossoin; — C. E., 22 juin 1906 (*Recueil*, p. 539 et 540) communes de Saint-André et de Saint-Maur. Les arrêts rendus en cette matière d'inscription d'office sont extrêmement nombreux; je ne citerai au cours de cette étude que les arrêts particulièrement importants par leur date ou leur contenu, ou encore par les notes dont ils sont accompagnés.

(4) Les dernières lois sur la suppression de l'enseignement congréganiste ont multiplié les cas où les communes cherchent à se défendre par la voie du recours pour excès de pouvoir contre une intervention du préfet qu'elles estiment abusive. Voir notamment C. E., 11 décembre 1903 et 22 avril 1904, communes de Gorre et de Villers-sur-Mer;— 29 avril 1904, commune de Messé (ici, il s'agit de la location d'office d'une mairie), arrêts qui sont cités à la suite l'un de l'autre dans SIREY 1906, III, 49; — C. E., 6 juillet 1906 (*Recueil*, p. 603 et 604), communes de Champsegret et Labastide-Murat.

(5) Je n'ai pas à m'occuper ici de cette question ; elle fait l'objet d'un rapport spécial présenté à ce même Congrès par M. H. Nézard.

sortir de la question de pure légalité pour s'occuper de la question d'opportunité, qui semble d'abord rentrer beaucoup moins dans sa compétence que dans celle de l'administration supérieure. Au fond, dans ce dernier cas comme dans les deux précédents, ce sont toujours les intérêts financiers de la commune qui sont en jeu, puisqu'il s'agit dans les deux premières hypothèses de dépenses que la commune veut éviter, et, dans la troisième, de dépenses que le pouvoir central lui interdit de faire, ordinairement parce qu'il les juge inutiles ou dangereuses, parfois même illégales. Mais dans tous les cas, c'est bien l'autonomie financière de la commune qui se trouve mise en discussion. Cette autonomie qu'il est aujourd'hui question d'étendre, est encore actuellement très restreinte; un conseil municipal n'est maître de son budget qu'à condition de n'avoir recours pour l'équilibrer à aucune ressource extraordinaire; or cette situation est absolument exceptionnelle; de sorte qu'en fait, dans la presque totalité des communes, les conseils municipaux se trouvent à la discrétion du préfet et ne peuvent faire la moindre dépense facultative sans son autorisation. Précisément parce que leur autonomie financière est extrêmement restreinte, il est tout naturel qu'ils défendent avec d'autant plus de ténacité le peu de droits que la loi leur accorde, et c'est ce qui explique le grand nombre de décisions rendues en cette matière par le Conseil d'Etat sur les réclamations des conseils municipaux.

A ces exemples en quelque sorte classiques de recours en annulation formés par les conseils municipaux, on peut ajouter une décision toute récente et très intéressante qui est venue, dans un cas tout à fait nouveau, reconnaître en dehors de tout intérêt matériel le droit du conseil municipal de faire annuler une délibération inscrivant d'office à son budget, non plus une dépense comme c'est le cas ordinaire, mais au contraire une recette. A la suite d'un conflit entre une commune et le préfet des Deux-Sèvres, à l'occasion de la location d'un presbytère à l'ancien curé, le Conseil d'Etat vient d'annuler une décision de ce préfet inscrivant d'office au budget de la commune en question le montant de la valeur locative du presbytère et réduisant d'autant les centimes inscrits à son budget (le préfet avait annulé préalablement le bail de ce presbytère fixé par le conseil municipal à un prix estimé dérisoire). Sur la réclamation de la commune, le Conseil d'Etat a décidé que

si les baux doivent être soumis à l'approbation du préfet, celui-ci n'a pas qualité pour régler les conditions de ces baux et il a annulé les actes du préfet pour excès de pouvoir (1).

De même que les conseils municipaux, les conseils généraux des colonies ne rencontrèrent pas de résistance eux non plus à faire valoir leurs droits par la voie du recours pour excès de pouvoir (2). Il semblait après cela que la question ne dût pas présenter plus de difficultés pour les conseils genéraux de la métropole. Il en fut cependant tout autrement. Certes, le Conseil d'Etat reconnut vite leurs droits à faire respecter leurs prérogatives par la voie du recours pour excès de pouvoir; un conseil général pouvait, par exemple, attaquer un décret de dissolution ou de suspension, ou encore un arrêté préfectoral lui enjoignant de se séparer comme siégeant en dehors de ses réunions légales; mais, comme il n'existait pas dans la loi de 1871 de texte analogue à l'article 67 de la loi municipale, le Conseil d'Etat a longtemps hésité à reconnaître aux conseils généraux le droit d'attaquer un décret annulant leurs délibérations. Guidé par son ancien vice-président, M. Laferrière, il le leur refusa au début par cette raison qu'il ne s'agissait plus ici « d'une atteinte directement portée aux prérogatives du corps électif, mais de l'usage irrégulier que l'autorité supérieure aurait fait des pouvoirs de surveillance hiérarchique qui lui appartiennent », et que, si on admettait le contraire, le contrôle des délibérations du conseil général n'appartiendrait plus au gouvernement en assemblée générale du Conseil d'Etat, conformément aux articles 33 et 47 de la loi du 10 août 1871, mais bien au Conseil d'Etat lui-même, statuant au contentieux, qui prononcerait en dernier ressort sur la légalité de leurs décisions (3).

Cette solution était doublement contestable : d'abord parce que le gouvernement ne peut être appelé, à proprement parler, le supérieur hiérarchique d'assemblées électives comme le sont les conseils généraux, et ensuite parce que, en ce qui concerne

(1) C. E., 17 décembre 1909, commune de Saint-Maurice-la-Fougereuse (décision non encore publiée dans les recueils d'arrêts).

(2) C. E. 8 août 1896, Conseil général de la Guadeloupe (Sirey, 1898, III, p. 110); — C. E., 18 mars 1898 et 24 mai 1901 (*Recueil*, p. 493), Conseil général du Sénégal. Il s'agissait dans ce dernier cas d'une question d'inscription d'office au budget de la colonie.

(3) Laferrière, *Juridiction administrative*, 2e éd., t. II, p. 444 et s.

les conseils municipaux dont la situation vis-à-vis de l'administration supérieure n'est évidemment pas préférable — ils sont même, en général, traités moins favorablement que les premiers, — le législateur s'était bien gardé en 1884 de consacrer à leur égard la solution peu libérale alors admise par le Conseil d'Etat vis-à-vis des conseils généraux. Cependant, malgré cette sorte d'encouragement du législateur, le Conseil d'Etat, même après le vote de la loi de 1884, se montrait encore le plus souvent défavorable aux droits des assemblées départementales, se laissant sans doute guider par cette considération de fait que l'annulation des délibérations des conseils généraux, effectuée par un décret du Président de la République pris en assemblée générale du Conseil d'Etat, offrait plus de garanties que l'annulation des délibérations des conseils municipaux résultant d'un simple arrêté du préfet pris en conseil de préfecture (1).

Mais des doutes devaient fatalement s'élever sur le bien fondé de cette solution. De tout temps le Conseil d'Etat avait admis le recours formé par un conseil général en cas d'atteinte directe à ses prérogatives, et, dès 1872 par exemple, il déclarait recevable un recours formé par le conseil général du Gard, agissant par l'intermédiaire de son président, contre un arrêté du préfet annulant une de ses délibérations en dehors du cas unique prévu par l'article 34 de la loi de 1871 (2). Mais n'y a-t-il pas atteinte aux prérogatives d'une assemblée chaque fois qu'une de ses délibérations est annulée en dehors des cas où elle peut l'être légalement? Logiquement la question ne pouvait guère être douteuse ; aussi le Conseil d'Etat se décida-t-il, après quelques fluctuations, à revenir sur sa première jurisprudence, et l'on peut dire qu'il se montre aujourd'hui aussi libéral vis-à-vis des conseils généraux que vis-à-vis des conseils municipaux (3).

(1) C. E., 2 avril 1897, Côtes-du-Nord (*Recueil*, p. 277 ; voir aussi Sirey, 1899, III, p. 44, et la note de M. Hauriou) : le Conseil d'Etat rejette un recours formé par le Conseil général des Côtes-du-Nord contre un décret qui avait annulé, comme effectuée en violation de la loi, une délibération de ce Conseil en matière de sectionnement électoral.

(2) C. E., 8 août 1872 (S. 1874, II, p. 220).

(3) C. E., 22 juillet 1898, département de l'Indre (Sirey, 1901, III, p. 10); — C. E., 4 mai 1906 (*Recueil*, p. 370), département de la Loire-Inférieure (le recours, déclaré recevable, est rejeté pour des raisons de fond).

Conseils municipaux et conseils généraux de la métropole ou des colonies, ce sont là à peu près les seules assemblées locales dont les droits aient donné lieu à reconnaissance ou à discussion. En ce qui concerne les droits des conseils d'arrondissement, il y a pénurie marquée de décisions juridictionnelles, et rien ne montre mieux le peu de place qu'ils tiennent dans notre organisation administrative. Mais une dernière question devait surgir à l'occasion des recours formés par les membres des assemblées locales électives. J'ai toujours supposé jusqu'ici un recours formé par ces assemblées agissant comme corps, par l'intermédiaire de leur président et après un vote régulièrement émis par la majorité. Que décider dans le cas tout différent de recours formés par les membres de ces mêmes assemblées considérés *ut singuli?* Même en laissant de côté la question de savoir si le membre isolé d'une assemblée délibérante a ou non le caractère d'autorité décentralisée, il y avait ici une difficulté assez sérieuse à trancher. A raison de la solidarité qui existe entre les divers membres d'une assemblée, les manifestations de volonté de ces assemblées ne peuvent résulter que d'une décision prise à la majorité : ne peut-on dire que les divers membres apparaissent comme fondus en quelque sorte dans la collectivité et qu'ils n'ont de droits qu'en tant que partie intégrante de l'assemblée?

Lorsque le membre isolé entend réclamer uniquement contre une décision de la majorité, il s'agit là d'une question qui ne rentre pas directement dans notre sujet, puisque la majorité d'une assemblée élective ne constitue pas une autorité centralisée, et c'est seulement des empiètements des autorités centralisées que nous avons à nous occuper ici. Mais très souvent la question se présente d'une façon beaucoup moins simple : certaines décisions des assemblées locales ne sont valables qu'une fois autorisées par l'administration supérieure, de sorte que le membre qui en demande l'annulation se trouve attaquer à la fois une décision de la majorité et un acte de l'administration supérieure ; il peut même arriver que ce soit une décision de cette dernière qui soit directement en jeu et qui lèse les droits du corps tout entier ; si ce dernier ne veut pas courir la chance d'un recours en annulation, son inaction va-t-elle fatalement condamner à l'abstention tous les membres du corps dont chacun pris isolément peut aussi considérer la décision en question comme attentatoire à ses droits?

Le Conseil d'Etat fut très longtemps à prendre un parti définitif sur cette question. Il passa au début d'une opinion à l'autre, entraîné tantôt par un texte peu précis comme l'article 67 de la loi municipale qui paraît n'accorder le droit au recours qu'au conseil municipal envisagé collectivement d'un côté et, en dehors de lui, seulement aux parties ayant un intérêt personnel, tantôt par les considérations sérieuses qu'on pouvait faire valoir dans les deux sens, respect de la volonté de l'assemblée d'un côté, protection nécessaire du droit des minorités de l'autre. Après des oscillations qu'il serait trop long de retracer, il finit par reconnaître le droit du membre isolé d'intenter un recours contre une décision de la majorité, chaque fois que ce membre peut invoquer un intérêt direct et personnel ou une atteinte à l'une des prérogatives qui lui sont attribuées par la loi (1). Et peu de temps après que la question eût été ainsi tranchée pour le cas où il s'agissait uniquement d'un recours formé contre une décision de la majorité, le Conseil d'Etat, comme c'était naturel, étendit cette solution au cas dont l'examen rentre directement dans notre sujet, celui où le recours vise aussi et même surtout une décision de l'administration supérieure.

Voici, en effet, l'hypothèse très intéressante et pratique qui peut se présenter : une décision est prise par l'administration supérieure en violation des droits du corps tout entier ; l'assemblée — c'est-à-dire pratiquement, il ne faut pas l'oublier, la majorité de ses membres, peut-être contrairement à l'avis très net de la minorité — de connivence avec le pouvoir central, ou simplement par crainte d'insuccès ou par négligence, renonce à demander l'annulation d'actes irréguliers dont peuvent cependant souffrir les droits ou la dignité du corps tout entier. Cette violation du droit va-t-elle pouvoir être relevée par un seul de ses membres ? Certes, pas plus qu'on ne peut admettre qu'un membre fasse remettre en question une décision régulièrement prise par la majorité, il n'est pas non plus admissible en principe qu'il prétende à lui seul agir au nom du corps tout entier pour prendre l'initiative de mesures qui, régulièrement, reviennent à l'assemblée prise collectivement. Cependant une distinction paraît ici nécessaire. Contrairement à la règle générale, il ne faut pas hésiter à reconnaître

(1) C. E., 23 juillet 1897, Pitti-Ferrandi et autres (S., 1899, III, 79).

les droits des membres isolés chaque fois que la règle violée constitue dans l'esprit de la loi une des prérogatives auxquelles ont droit les membres de l'assemblée considérés *ut singuli*. C'est le cas pour tous les droits qui leur sont conférés en vue du bon exercice de leur mandat : règles posées par le législateur en vue d'assurer la préparation réfléchie ou la discussion sérieuse des affaires, règles relatives à l'emploi du scrutin public ou secret, à l'étendue des pouvoirs de délibération du conseil, etc. ; toutes ces règles constituent des droits pour chacun des membres de l'assemblée, droits qu'ils peuvent faire valoir aussi bien contre l'administration supérieure que contre la majorité, ou même contre tous les deux à la fois. Ici encore il est faux que la personnalité des membres isolés soit totalement absorbée par celle du corps ; si la majorité veut renoncer à ses prérogatives les moins contestables, peut-être même les plus essentielles, il est déjà douteux qu'elle en ait le droit, car elle manque ainsi à sa mission qui est de sauvegarder les intérêts qui lui sont confiés, et en tous cas elle ne peut imposer cette abstention à tous ses membres.

Cette question vient d'être l'objet d'un très intéressant arrêt du Conseil d'Etat. A l'occasion d'une concession de tramways qu'il désapprouvait, un membre du conseil général du Loir-et-Cher attaqua une délibération de ce conseil par ce motif que la procédure normale des délibérations n'avait pas été suivie par le préfet ; celui-ci avait omis de présenter au conseil général, huit jours au moins avant l'ouverture de la session, un rapport sur l'affaire à examiner, comme l'exige l'article 50 de la loi de 1871. C'était donc bien en réalité d'une irrégularité imputable à l'administration supérieure que ce conseiller général se plaignait. Pouvait-on la considérer comme couverte en quelque sorte par ce fait que la majorité du conseil général ne l'avait pas relevée et avait passé outre en délibérant au fond ?

Le Conseil d'État, conformément aux conclusions de M. Romieu, trancha la difficulté de la seule façon rationnelle : il maintint le principe que les membres des conseils électifs ne sont pas recevables en cette seule qualité à attaquer les délibérations prises par le corps dont ils font partie, mais il déclara qu'il fallait apporter une exception à ce principe dans le cas où le requérant fonde son recours sur une atteinte à ses droits et prérogatives comme membre de ce corps; il a droit, comme représentant de ses électeurs, à ce que les délibérations

soient prises dans les conditions extrinsèques de légalité fixées par la loi : s'il y a violation des règles substantielles, qu'à défaut d'indication légale le Conseil d'État se réserve le droit de préciser, le membre de l'assemblée peut se dire personnellement lésé ; il y a atteinte aux droits à lui conférés par la loi pour assurer le libre exercice de son mandat ; il devient donc partie intéressée et peut demander l'annulation de la décision. La procédure suivie avait été ici irrégulière, la suppression du rapport obligatoire de par la loi étant de nature à empêcher les membres du conseil général de se prononcer en connaissance de cause ; chacun d'eux devait donc être recevable à demander l'annulation de la délibération du conseil général ainsi viciée dans son origine par le fait de la négligence du préfet, et c'est ce que décida le Conseil d'Etat (1).

II.

Une fois cette dernière solution admise, l'évolution pouvait être considérée comme achevée en ce qui concerne les membres des assemblées locales, pris collectivement ou isolément ; leurs droits — ceux bien entendu que leur reconnaît la loi actuelle — étaient suffisamment garantis. Mais que fallait-il décider lorsqu'on se trouvait en présence, non plus de conseils électifs, mais bien d'agents décentralisés proprement dits? Ici le but visé fut plus long à atteindre ; il ne l'est même pas encore complètement. car on se heurta à une difficulté juridique tirée de la notion du pouvoir hiérarchique. Ici, en effet, les agents qui entrent au scène, ceux du moins dont le rôle est de beaucoup le plus important, sont le préfet et le maire. Or tous deux en France possèdent ce double caractère d'être agents du pouvoir central en même temps que représentants d'un groupement local. C'est de là que naît la difficulté. En tant qu'investis de leur première qualité, ils apparaissent comme engrenés dans la hiérarchie administrative où ils occupent un rang bien déterminé : Président de la République et ministres, préfets, maires, tels sont pour les fonctionnaires à attributions débordant le cadre d'un service public déterminé, judiciaire, militaire, financier ou autre, les trois degrés organisés par la

(1) C. E., 4 août 1905 (*Recueil*, p. 749), Martin.

loi française ; les fonctionnaires de chacun de ces ordres sont les supérieurs hiérarchiques de ceux de l'ordre suivant ; ils peuvent en cette qualité connaître des décisions prises par leurs inférieurs et les annuler ou réformer, soit d'office, soit à la suite d'un de ces recours purement administratifs formés par les particuliers et qui portent justement le nom de recours hiérarchiques. Par cela même qu'ils agissent comme supérieurs hiérarchiques, l'acte attaqué peut être annulé par eux en dehors de toute question de violation de la loi ou d'un règlement, contrairement à ce qui a lieu en principe pour les recours contentieux : la simple inopportunité suffit à motiver cette mesure ; il ne s'agit pas ici d'une question de droit à trancher, mais d'une simple question d'administration pour laquelle l'administrateur supérieur, par le fait même qu'il occupe un plus haut rang dans la hiérarchie, est présumé plus compétent que ceux des degrés inférieurs.

Il en est autrement bien entendu pour les agents investis par la loi même de pouvoirs propres en vue de la représentation d'un groupement décentralisé. Il est clair que la décentralisation ne serait qu'un mot si les mesures prises par l'agent décentralisé pouvaient être, en dehors de tout motif d'illégalité, annulées ou réformées par les agents du pouvoir central. Il semble donc qu'ici une distinction s'impose : que les préfets ou les maires, en tant qu'ils apparaissent comme agents centralisés, ne soient pas protégés contre leurs supérieurs hiérarchiques, cela se conçoit, puisqu'ils doivent précisément agir sous les ordres de ces derniers. Mais il en est autrement quand ils agissent au nom, non plus de l'Etat, mais bien du groupement décentralisé, département au commune: par là même que ce groupement est décentralisé, ses représentants sont investis par la loi de pouvoirs qu'ils exercent en son nom, sous la *surveillance* peut-être, mais non plus sous l'*autorité* de l'administration supérieure. Il faut donc ici qu'ils soient protégés contre les empiètements possibles, sinon le pouvoir central peut utiliser ce droit de surveillance précisément pour violer la loi : il peut le faire servir pratiquement à reprendre aux pouvoirs locaux toutes les attributions qui leur avaient été confiées par la loi, ou tout au moins il peut les contraindre à exercer ces attributions conformément à sa volonté propre et non pas à celle du groupement local.

Chose singulière, cette distinction qui paraissait si naturelle,

on ne la fit pas au début. La question se posait précisément en effet pour des agents à double caractère, central et local ; or, historiquement surtout, le premier de ces caractères primait le second, à ce point que dans nos premières lois d'organisation administrative il existe presque seul ; au début le département n'étant qu'une simple circonscription administrative dotée de la capacité juridique, il ne pouvait être question de le faire représenter par le préfet, qui n'apparaissait que comme un fonctionnaire d'État. Dans la commune même, le maire, bien que la représentant à coup sûr, était nommé par le pouvoir central, qui pouvait à certains moments le choisir même en dehors du conseil municipal, et duquel, en fait, il dépendait exclusivement. Aussi le Conseil d'État, continuant à voir les choses sous ce jour traditionnel, refusa-t-il pendant longtemps, non seulement au préfet pour lequel l'idée même d'un recours contre une décision gouvernementale le révoquant ou annulant un de ses actes ne serait pas venue à l'esprit, mais au maire lui-même, le droit d'intenter un recours en annulation contre un arrêté préfectoral par exemple excédant le pouvoir de surveillance hiérarchique du préfet.

Il paraissait à ce moment difficile de distinguer d'une façon précise entre les pouvoirs d'autorité et ceux de surveillance dont le préfet est investi vis-à-vis du maire considéré comme agent du pouvoir ou central ou local. D'ailleurs la loi de 1884 elle-même semblait encourager la jurisprudence à persévérer dans cette voie, en supposant précisément dans le cas le plus grave, celui de la révocation et de la suspension du maire, où l'atteinte portée aux prérogatives municipales est la plus directe, qu'il y avait là pour l'administration supérieure un acte discrétionnaire, c'est à dire un de ces actes dont personne n'a qualité pour demander ou discuter les motifs ; *à fortiori*, semble-t-il, devrait-il en être de même là où le maire prétendait recourir contre l'acte infiniment moins grave prononçant l'annulation ou la suspension d'un de ses arrêtés à lui.

Jusqu'à une époque toute récente, le Conseil d'État était assez ferme en ce sens. Même en ce qui concerne le recours des maires, les seuls d'ailleurs qui, plus indépendants du fait de leur origine élective, aient osé en intenter jusqu'ici, il décidait qu'il y avait là violation du respect dû aux supérieurs hiérarchiques, de ce que les Allemands appellent le « devoir d'office ». Dans l'administration, le pouvoir vient d'en haut, ce

n'est donc pas aux fonctionnaires inférieurs qu'il appartient de prétendre limiter la compétence de leurs supérieurs, de sorte qu'ils ne peuvent en principe saisir le Conseil d'Etat, par la voie du recours en annulation, d'actes de leurs supérieurs hiérarchiques déterminant les limites de leurs attributions (1).

Pour le maire, d'ailleurs, ce qui contribuait à compliquer particulièrement la question, c'est que très souvent le conflit entre l'administration supérieure et lui s'élevait à l'occasion d'arrêtés municipaux en matière de police: or le maire exerce-t-il son pouvoir de police en tant que représentant de la commune, ou au contraire en tant qu'agent centralisé, auquel cas la question de son droit au recours ne peut évidemment se poser ? Au début le Conseil d'État se montra ici fort hésitant; parfois même, en raison sans doute du droit conféré au maire de recourir directement à la force armée, paraît-il considérer les pouvoirs de police comme exercés par le maire plutôt en sa qualité d'agent de l'État. Depuis quelque temps au contraire, le Conseil d'Etat a une tendance à voir plutôt dans la police une attribution de caractère municipal, puisque la police municipale est exercée sous la surveillance et non sous l'autorité de l'administration supérieure (article 91 de la loi municipale) (2); et aussitôt, dans le même arrêt, très logiquement d'ailleurs, car il y a un lien étroit entre les deux décisions, il admet le maire à attaquer un arrêté préfectoral empiétant sur ses attributions de police.

Une fois ce premier pas franchi, il était impossible de ne pas déclarer le recours du maire recevable chaque fois que ce dernier apparaît comme représentant de la commune. L'argument tiré du respect dû au supérieur hiérarchique n'est que

(1) C.E. 6 janvier 1865, Préfet de la Seine (*Recueil*, p. 11; Cf. Sirey, 1895, III, p. 9 n. 2); — et, comme arrêts récents, C. E. 9 août 1889 (S. 1892, III, 2), Liais, Maire de Cherbourg; — C.E. 9 décembre 1898 (*Recueil*, p. 776), Maire de Broons; — C.E. 24 novembre 1899 (*Recueil*, p. 672), Maire de Mussy-sur-Seine: dans ces décisions, il s'agit de recours pour excès de pouvoir intentés par un maire contre un arrêté d'annulation du préfet, et ces recours sont déclarés non recevables parce que le préfet a agi dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique.

(2) C.E. 6 avril 1900 (S. 1902, III, 78), Maire de Jargeau;— Cf. aussi C.E. 10 mars 1893 (S. 1895, III, 9), reconnaissant le maire de Lyon comme recevable à faire annuler une décision du Ministre de l'intérieur qui attribuait au préfet du Rhône certains) pouvoirs revendiqués par la municipalité (solution implicite).

spécieux. D'abord il n'est pas exact que le préfet soit à proprement parler le supérieur hiérarchique du maire quand celui-ci apparaît comme représentant de la commune : par cela même qu'il y a ici un groupement décentralisé, on sort des cadres rigoureux de la hiérarchie administrative — ou la décentralisation n'est qu'un mot, — et c'est bien ce que veut exprimer la loi en ne parlant ici que de surveillance et non plus d'autorité de l'administration supérieure vis-à-vis du maire. De plus, même quand il y a réellement en présence un supérieur et un inférieur, est-il exact de dire que, parce que le pouvoir vient d'en haut, l'inférieur ne peut attaquer les actes de son supérieur déterminant les limites de ses attributions ? Certes, ce n'est pas à l'inférieur à prétendre fixer les limites des pouvoirs de ses supérieurs, mais tous les fonctionnaires administratifs ont un supérieur commun qui est la loi; et quand le législateur a délimité les attributions respectives de deux autorités, cette délimination s'impose à l'autorité supérieure comme à l'inférieure. Sans vouloir prendre part dans les discussions parfois bien subtiles auxquelles a donné lieu la théorie des droits objectif et subjectif, encore compliquée en ce qui concerne les fonctionnaires publics par celle de l'autonomie de la fonction, il est de toute évidence que, quand la loi crée une fonction, c'est qu'elle l'estime nécessaire ou tout au moins utile; et comme qui veut la fin veut les moyens, elle doit donner au fonctionnaire qu'elle en investit les moyens de l'accomplir. C'est pour lui un devoir que d'exercer cette fonction conformément à la loi; il a donc aussi le droit de faire respecter la parcelle d'autorité qui lui est confiée. Et si, ce faisant, il entre en conflit avec un fonctionnaire supérieur, il a droit à un juge, à moins qu'on ne dise que le fonctionnaire ne peut y prétendre dès qu'il se trouve en présence d'un agent d'ordre plus élevé. C'est là une conception d'absolutisme, un reste d'ancien régime, et c'était bien en effet un peu la conception de l'administration française dans ses rapports avec les administrés à tous les degrés : pendant longtemps fonctionnaires inférieurs ou administrés n'eurent pas droit à un recours contentieux contre les actes de l'administration supérieure ; le seul recours qu'on leur accordât, c'était un recours hiérarchique porté par devant le supérieur lui-même érigé en juge pour cette occasion, et parfois juge en sa propre cause.

Mais à cette façon de voir, qui a trop longtemps dominé en

France, commence heureusement à se substituer une autre conception de la mission du juge. Par cela même que le juge est chargé d'assurer le respect de la loi vis-à-vis de toute personne, il doit être impartial; or un administrateur actif ne peut guère l'être ; on ne peut cumuler, surtout dans la même affaire, la double fonction d'administrateur et de juge: d'où la nécessité d'un tribunal indépendant, administratif ou non, mais en tous cas agissant en vertu d'un pouvoir propre et non plus au nom de l'administration; et c'est ce qu'a réalisé la loi du 24 novembre 1872 réorganisant le Conseil d'Etat. Quant au respect dû à l'autorité hiérarchique, il suffit pour écarter l'objection qu'on en tire, de remarquer que la loi s'impose à tous, aux fonctionnaires supérieurs comme aux autres; ce sont même les fonctionnaires de l'ordre le plus élevé qui sont le plus tenus à donner l'exemple du respect de la loi; et s'ils la violent, un recours juridictionnel contre leurs décisions est d'autant plus nécessaire qu'ayant plus de pouvoirs ils peuvent en abuser davantage. Certes, le fonctionnaire inférieur doit respecter son supérieur hiérarchique; mais le respect dû au supérieur ne peut jamais justifier une violation de la loi, règle commune des administrés comme des gouvernants ; on peut même dire, en retournant l'argument tiré du pouvoir hiérarchique, que, précisément à raison du respect que l'autorité hiérarchique doit inspirer, elle est la première intéressée à ce qu'il n'y ait pas d'actes illégaux commis sous le couvert de son nom, et que la seule possibilité d'actes arbitraires ou injustes légalement irréformables est une des plus sûres causes de ruine de ce sentiment nécessaire de respect.

Le Conseil d'Etat s'est enfin décidé à assurer la protection du droit des agents locaux ; un de ses premiers arrêts en ce sens a été rendu à l'occasion d'une affaire particulièrement intéressante, où un maire cherchait en réalité à faire respecter la loi interdisant les maisons de jeux de hasard, contre un préfet qui prétendait au contraire se réserver ou du moins réserver au ministre de l'intérieur le droit de les autoriser sous certaines conditions (1); le Conseil d'Etat annula l'arrêté du

(1) C. E., 18 avril 1902 (*Recueil*, p. 275), Maire de Néris-lès-Bains contre Préfet de l'Allier. Voir aussi le même arrêt dans SIREY, 1902, III, p. 81, avec une note de M. Hauriou.

préfet; et depuis cet arrêt il a toujours persisté dans une jurisprudence qui ne fait que tenir un juste compte des droits des autorités décentralisées (1). Il n'a fait d'ailleurs que devancer le législateur qui, revenant récemment sur la conception un peu absolutiste de la loi de 1884, non seulement a confirmé en quelque sorte cette jurisprudence, mais de plus lui a permis de s'étendre à des cas qu'en dehors d'un détournement de pouvoirs très net elle eût eu peine à atteindre en présence de l'ancien article 86 de cette loi : depuis la loi du 8 juillet 1908 modifiant cet article, les maires ne peuvent être suspendus ou révoqués qu'après l'accomplissement de certaines formalités, notamment une demande d'explications écrites ; l'arrêté ou le décret de suspension ou révocation doit être motivé, et un recours en annulation est ouvert contre ces décisions, qui peuvent donc aujourd'hui être contrôlées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la régularité à coup sûr et sans doute aussi, il faut l'espérer du moins, l'exactitude de fait des motifs invoqués.

Peut-être, en dehors de la grève des municipalités du Midi en juillet 1907, la récente fédération des maires de France aujourd'hui réunis en Association nationale pour résister à la pression excessive du pouvoir central, n'a-t-elle pas été étrangère au vote de cette loi. Ici comme pour les fonctionnaires, la crainte du syndicalisme aurait été le commencement de la sagesse. Quoi qu'il en soit, un fait est acquis et c'est l'essentiel: aujourd'hui le maire, en tant qu'il apparaît comme représentant du groupement communal, est juridiquement protégé contre les empiétements des agents centralisés.

Il semble que la solution doive être la même, pour des raisons identiques, en ce qui concerne le préfet agissant au nom du département, puisque lui aussi réunit la double qualité d'agent du pouvoir central et de représentant d'un groupement décentralisé. Il n'en est cependant pas ainsi ; cela tient d'ailleurs surtout à des questions de mœurs administratives plutôt qu'à des textes. Légalement, la révocation d'un préfet, comme

(1) C. E., 13 janvier 1905 (*Recueil*, p. 29), Maire de Tenès (contre le préfet d'Alger, dont le Conseil d'Etat annule à son tour un arrêté d'annulation); — C. E., 23 février 1906 (S. 1908, III, 60), Maire de Balesmes : ce dernier est déclaré recevable à attaquer un arrêté préfectoral annulant un de ses arrêtés en matière sanitaire.

celle du maire avant la loi de 1908, ne peut guère donner lieu à un recours en dehors d'un cas très net de détournement de pouvoir, puisqu'il s'agit là d'un acte discrétionnaire pour le gouvernement. Mais lorsqu'un arrêté du préfet est annulé illégalement par le ministre, son supérieur hiérarchique, ne faut-il pas ici comme pour le maire distinguer entre les deux qualités du préfet ? Parce qu'en fait une même personne réunit deux qualités juridiquement très différentes, est-ce une raison pour en faire, même en droit, prédominer arbitrairement une seule au point d'effacer complètement l'autre? Au point de vue du droit, la question ne paraît guère douteuse : le pouvoir hiérarchique, si même il entre en jeu vis-à-vis du préfet agissant au nom du département, ne peut être utilisé en vue de mettre obstacle à l'accomplissement de la loi ; si donc on laisse de côté la question très délicate de l'opportunité pour s'en tenir à celle beaucoup plus simple de la légalité, comme c'était le cas, par exemple, dans l'affaire du maire de Néris citée plus haut et comme ce l'est chaque fois qu'une autorité administrative empiète sur les attibutions légales d'une autorité inférieure, on ne voit pas pour quelle raison juridique le préfet ne pourrait, comme le maire, intenter un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté du ministre annulant un de ses propres arrêtés : et si le préfet ayant réussi dans son recours, ce qui prouve qu'il avait raison de l'intenter, était ensuite frappé pour cela, le décret de révocation pourrait être annulé pour détournement de pouvoir, sauf la difficulté de preuve, le pouvoir hiérarchique n'étant pas donné aux supérieurs pour leur permettre de satisfaire des rancunes personnelles (1).

Mais il est probable que la question ne se posera pas de longtemps, et cela en raison de nos mœurs administratives. Si la qualité de représentant du gouvernement local a fini chez le maire par prendre le pas sur celle d'agent centralisé, il en est autrement pour le préfet. Chez lui, c'est le rôle d'agent de l'État qui domine, au point de faire presque complètement disparaître l'autre ; et il en résulte pour lui vis-à-vis du pouvoir central une situation de dépendance qui fait qu'aujourd'hui encore un préfet trouverait bien périlleux de s'opposer aux trop faciles représailles des supérieurs hiérarchiques à la discrétion desquels il se trouve.

(1) Cf. C. E., 16 novembre 1900; Maugras contre maire de Denain (S., 1901, III, p. 57.)

Il existe donc aujourd'hui encore une autorité locale, ou du moins — car il paraît singulier de donner ce titre au préfet — il existe un agent investi un peu à titre accessoire, ce qui est fâcheux, de la mission d'agir au nom d'un groupement local, et dont les droits ne sont pas suffisamment sauvegardés contre les empiétements possibles du pouvoir central. Mais il s'agit ici d'une exception unique et qui tient au caractère tout spécial de cet agent. Sous cette réserve, on peut dire qu'à l'heure actuelle l'évolution est achevée ; le but visé, la protection juridictionnelle des autorités locales, est atteint, chaque fois du moins que la question qui se pose est une question de légalité.

Mais faut-il en conclure qu'il n'y a plus aucun progrès à réaliser dans cet ordre d'idées de la défense des franchises locales? Ce serait aller trop vite. Dans ce qui précède, en effet, j'ai toujours supposé qu'il n'y avait en jeu que des questions de légalité. Que devrait-on décider s'il s'agissait simplement d'une question d'opportunité, de bonne administration? Jusqu'ici on avait presque toujours admis que cet ordre de questions restait en dehors de la compétence du Conseil d'Etat. Depuis quelques années, une forte brèche a été faite à l'ancienne théorie : en matière municipale notamment, le Conseil d'Etat se déclare aujourd'hui compétent pour juger même des questions d'opportunité; et, par exemple, il se reconnaît le droit dans des « circonstances exceptionnelles » — qu'anciennement l'administration seule avait qualité pour apprécier — de déclarer légitime telle exploitation industrielle ou commerciale entreprise par une commune au cas où l'initiative privée se montre insuffisante. Il se trouve ainsi en réalité appelé à prendre en mains la tutelle administrative, à assurer en dernier ressort la défense des collectivités secondaires, soit contre l'administration supérieure, soit souvent aussi contre es autorités mêmes chargées par la loi de les représenter ; et il exerce cette tutelle avec à la fois plus de vigueur et d'impartialité que ne le peuvent faire des autorités électives obligées de ménager les électeurs dont elles dépendent pour leur réélection.

Il ne paraît guère douteux que pratiquement ce système ne soit préférable ; mais n'y a-t-il pas là véritable substitution d'un tribunal à l'administration active? Et si on l'admet, l'administration ne va-t-elle pas se trouver, quant à l'exercice de ces

attributions de tutelle administrative, qu'elle eût volontiers fait rentrer auparavant dans son pouvoir hiérarchique, à la discrétion d'un tribunal, tribunal administratif, il est vrai, mais indépendant, si bien qu'il ne s'agit plus guère aujourd'hui dans cette distinction que d'une satisfaction d'amour-propre accordée à l'administration? C'est là un point d'importance capitale que je ne puis examiner ici dans ce travail qui a déjà dépassé la limite habituelle des rapports de ce genre. Je me borne à indiquer, à titre de conclusion de cette étude, que tout dépend ici de la conception qu'on se fait du juge. Ses pouvoirs doivent-ils être strictement limités à l'interprétation et à l'application aux parties en cause de la loi considérée dans son texte? Ce fut peut-être à un moment la conception française des pouvoirs du juge; et, en ce cas certes, la seule idée de confier à un tribunal le soin de trancher des questions d'opportunité, c'est-à-dire en somme de bonne administration, paraît inadmissible.

Mais n'est-ce pas là une conception un peu étroite? N'est-il pas nécessaire, sous peine d'être acculé au déni de justice lorsqu'on se trouve en présence de cas non expressément prévus par la loi, de s'inspirer souvent de son esprit, et la loi n'en fait-elle pas parfois un devoir au juge? Et si cela est vrai même des tribunaux civils, ce doit l'être *à fortiori* des tribunaux administratifs, car, en matière de police notamment, cette extension des pouvoirs du juge est presque fatale : on en trouve un frappant exemple dans les droits absolument anormaux accordés en matière de règlement d'eau aux tribunaux civils eux-mêmes par l'article 645 du Code civil. Le Conseil d'Etat a été presque fatalement amené à cette conception plus large de sa mission lorsqu'il s'est trouvé appelé à exercer en dernier ressort la tutelle administrative; il a dû se reconnaître le droit de déclarer légal ou non, en dehors de tout texte précis, uniquement à raison des circonstances exceptionnelles du fait en cause, tel ou tel acte des administrations locales. En le faisant, il ne va pas contre la loi; il s'inspire, au contraire, de l'esprit de la loi, du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, par exemple, qu'il fait respecter aussi longtemps que son application n'est pas contraire aux besoins normaux de la collectivité locale, but essentiel à atteindre; il apparaît toujours comme juge, mais comme un juge prétorien. Il a déjà été de cette façon l'artisan de progrès juridiques considérables.

A l'heure actuelle, il n'en a plus guère à réaliser en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, qui a presque atteint son point de perfection. Mais le recours de pleine juridiction ne pourrait-il, à son tour, être l'objet d'une semblable extension ? Et aujourd'hui, par exemple, que le faux dogme de l'irresponsabilité de la puissance publique est enfin jeté à bas, ne pourrait-on parfois considérer comme légitime la demande d'indemnité formée par une commune en réparation de l'annulation illégale d'une délibération ou d'un arrêté, dont la non exécution forcée lui a causé un préjudice peut-être considérable? Plus tard, il faut l'espérer, nous assisterons à la réalisation de ce nouveau progrès ; mais ceci est le droit de l'avenir, et non pas du présent. Pour le moment, nous ne pouvons que constater un fait, dont cette étude même de la protection des droits des autorités locales est la meilleure démonstration : c'est que le Conseil d'Etat, à tort ou à raison au point de vue du droit positif français, exerce une sorte de pouvoir prétorien, qui lui a permis d'étendre sa compétence d'une façon très heureuse à la protection des droits, tant des administrations locales que des particuliers, ce qui est le but final du droit. Et si ce mouvement continue,le Conseil d'Etat devenant de plus en plus un véritable tribunal, administratif si l'on veut mais indépendant de l'administration, ce qui est l'essentiel, notre pays arrivera à se rapprocher, après un long détour, de la situation de ces pays plus favorisés, Angleterre, Belgique et quelques autres, où l'idée de séparation des pouvoirs, exacte en soi, n'étant pas dirigée, comme chez nous, contre les pouvoirs normaux des tribunaux, les administrés se sont trouvés de bonne heure dotés d'une juridiction fortement organisée, compétente non pas seulement dans les conflits entre citoyens ou groupements locaux, mais aussi dans ceux qu'ils peuvent avoir avec l'administration supérieure.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 070722365